



---

# Universidad de Valladolid

## Facultad de Derecho

### Doble Grado en Derecho y Administración y Dirección de Empresas

## La aplicación del art. 155 de la Constitución

Presentado por:

***Santiago Vegue Lobo***

Tutelado por:

***Paloma Biglino Campos***

*Valladolid, 24 de julio de 2019*

## RESUMEN

Con el siguiente trabajo se pretende informar al lector de todo lo concerniente a la ejecución de uno de los artículos constitucionales que más repercusión ha tenido los últimos tres años, el Art. 155 de la Constitución Española. Para ello se partirá de un exhaustivo análisis de todos los sucesos ocurridos como consecuencia del proceso independentista de Cataluña y los pronunciamientos de órganos estatales como el Senado y el Tribunal Constitucional. Se describirá la importancia de un correcto reparto y ejercicio de competencias entre los múltiples órganos tanto del Gobierno como autonómicos, quienes ejercen su poder a diferentes escalas.

El Art. 155 CE intervendrá en el momento que no se respete el reparto competencial establecido, dando lugar al ejercicio de la coerción estatal ante la estructura del estado autonómico. Se realiza un análisis completo de todo el proceso de ejecución y aplicación de dicho artículo y los órganos que intervienen durante el mismo. El trabajo se apoya en resoluciones de organismos jurisdiccionales y pronunciamientos de juristas relevantes en la materia.

**Palabras clave:** proceso independentista, reparto competencial, principio de lealtad, Principio autonómico, declaración de inconstitucionalidad.

## ABSTRACT

The following work is intended to inform the reader about everything concerning the execution of a constitutional article that has gained so much impact in the last three years, Article 155 of the Spanish Constitution. This will be based on an exhaustive analysis of all the events that occurred as a result of the independence process in Catalonia and the pronouncements of state bodies such as the Senate and the Constitutional Court. The importance of a correct competences distribution and exercise will be described among determinate Government institutions as well as the autonomous ones, who exercise their power at different scales.

Art. 155 CE will intervene when the established distribution of powers is not respected, giving rise to the exercise of state coercion before the structure of the autonomous state. A complete analysis is made about the entire article execution and application process and the institutions that intervene during it. The work is supported by resolutions of jurisdictional bodies and pronouncements of relevant jurists in the matter.

**Keywords:** independence process, Powers division, Loyalty principle, autonomic principle, declaration of unconstitutionality.

## INDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>6</b>
<b>2. PARTE 1º - REALIDAD: ANÁLISIS DE LAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN DEL ART.155 CE AL PROCESO INDEPENDENTISTA CATALÁN .....</b>	<b>8</b>
1.1. EXPOSICIÓN DE LOS HECHOS RELATIVOS AL PROCESO INDEPENDENTISTA CATALÁN.....	8
1.2. ACUERDO DE APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS DEL ART. 155 CE Y PRONUNCIAMIENTO DEL SENADO (27 DE OCTUBRE DE 2017).....	29
1.3. EL ART. 155 CE COMO HERRAMIENTA DEL ESTADO Y OBJETIVOS DE SU APLICACIÓN. ....	46
<b>3. PARTE 2º - FUNDAMENTACIÓN LEGAL: ANÁLISIS DE LOS DOCUMENTOS JURÍDICOS EXISTENTES ANTERIORES AL 1 DE OCTUBRE.....</b>	<b>73</b>
<b>3.1. LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA DE REESTRUCTURACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO. ....</b>	<b>73</b>
3.1.1. EL PRINCIPIO DISPOSITIVO. ....	74
<b>3.2. PAPEL DESEMPEÑADO POR EL ART. 155 CE EN LA ESTRUCTURA DEL ESTADO AUTONÓMICO (COERCIÓN ESTATAL).....</b>	<b>76</b>
3.2.1. EL ART. 155 CE COMO PLASMACIÓN DEL PRINCIPIO DE LEALTAD AL ESTADO AUTONÓMICO. ....	76
3.2.1.1 Diferencia entre las normas de sujeción y de lealtad ante el principio autonómico y su cumplimiento.....	77
3.2.1.2 El carácter extraordinario del art. 155 ce y la disolución de la norma de sujeción en la de lealtad .....	81
<b>3.3. LA FUNCIÓN DEL ART. 155 CE EN LA ESTRUCTURA DEL PRINCIPIO AUTONÓMICO. COERCIÓN ESTATAL Y JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. ....</b>	<b>86</b>
3.3.1. LA COERCIÓN ESTATAL COMO FUNCIÓN DEL ESTADO TOTAL.....	86

3.3.2. LA RELACIÓN ENTRE COERCIÓN ESTATAL Y LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL.....	89
<b>3.4. EL DERECHO DE EXCEPCIÓN.....</b>	<b>92</b>
3.4.1. LA NORMA Y LA EXCEPCIÓN. ....	92
3.4.1.1 El Derecho Constitucional ante la anormalidad. ....	93
3.4.1.2 Características del Derecho de Excepción.....	95
<b>3.5. LA FUNCION SUSTITUTIVA Y EL PROCEDIMIENTO DE LA COERCIÓN ESTATAL. ....</b>	<b>101</b>
3.5.1. LAS MEDIDAS SUSTITUTIVAS DE ART. 155 CE Y LAS FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL GOBIERNO.....	101
3.5.2. EL PROCEDIMIENTO DEL ART. 155 CE Y VÍAS DE IMPUGNACIÓN.....	102
<b>3.6. CONCLUSIONES.....</b>	<b>106</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>110</b>
<b>ANEXO NORMATIVO .....</b>	<b>116</b>
<b>RESOLUCIONES .....</b>	<b>119</b>

## **ABREVIATURAS**

CE	Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978.
BOE	Boletín Oficial Del Estado.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
SSTC	Sentencias del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TS	Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional.
CCAA	Comunidades Autónomas.
Art.	Artículo.
DOGC	Diario oficial de la Generalitat de Cataluña
FJ	Fundamento Jurídico.
DIPLOCAT	Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña
LODES	Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio.
LOTIC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
LJCA	Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo.
RS	Reglamentos del Senado.

## 1. INTRODUCCIÓN

España es uno de los veintiocho países pertenecientes a la Unión Europea que basa su autoridad por constituirse como un Estado social y democrático de derecho y caracterizarse por mantener la monarquía como forma de gobierno. A su vez, España está compuesta por diecisiete territorios diferentes denominados Comunidades Autónomas y que presentan diversas diferencias entre ellos, principalmente diferencias de carácter cultural y de carácter político.

Todos estos territorios forman conjuntamente lo que se denomina “la Nación de España”, sometida bajo la legalidad de la norma suprema: La Constitución Española. Este texto legal es la base de todo el ordenamiento jurídico vigente en España, ya que ninguna rama del derecho puede ejercerse en contravención de la Constitución. Desde su comienzo, estipula que todos los territorios que hayan sido considerados como Comunidad Autónoma deben respetar la Constitución y cumplir con las obligaciones impuestas; pero a su vez, este texto legal también establece los derechos y competencias concedidas a cada una de ellas en el ejercicio de sus actividades de gobierno autonómico.

A lo largo de este trabajo se tiene como principal objetivo realizar un profundo análisis sobre el origen y desarrollo de una la situación extraordinaria de Cataluña: La sublevación de la Comunidad Autónoma de Cataluña y su intencionalidad de autodeclararse como nuevo Estado completamente independiente del Estado español. Este suceso ha originado un enfrentamiento total y directo entre el Gobierno autonómico de Cataluña y el Gobierno de la Nación, ya que se ha vulnerado por completo la Constitución Española y toda la jurisprudencia existente sobre la necesaria unidad del territorio español.

La propia Constitución reconoce diferentes mecanismos para poder abordar este tipo de problemas y obtener una solución de la manera menos intrusiva posible con la finalidad última de mantener en todo momento el orden constitucional establecido y garantizar el interés general de España. Pero la Constitución se guarda un último mecanismo de protección, cuya ejecución es completamente extraordinaria y que se desarrolla a lo largo del Art. 155 CE,

cuando la gravedad de la situación presenta unos niveles tan extremos que pueden provocar la fractura del Estado español y del marco constitucional.

Para alcanzar el objetivo de este trabajo y poder plasmar el fundamento y el procedimiento que se ha seguido durante la aplicación del Art. 155 CE, es necesario abordar de una manera ordenada múltiples aspectos que permitan entender progresivamente cuales han sido los puntos clave de la jurisprudencia española a lo largo de estos últimos años sobre el proceso soberanista de Cataluña.

Por esta razón el trabajo está dividido en dos partes: una primera parte dedicada al análisis de las causas y las consecuencias que han provocado la aplicación del Art. 155 CE a lo largo de todo lo ocurrido durante el proceso independentista de Cataluña; y una segunda parte a través de la cual se intentan plasmar los fundamentos del marco conceptual existente y estipulado por la Constitución Española sobre el procedimiento de ejecución de dicho artículo. Es decir, la primera parte del trabajo aborda todo lo concerniente al caso extraordinario de Cataluña; mientras que la segunda parte analiza los fundamentos jurídicos en los cuales la Constitución Española basa y reconoce la existencia del mecanismo de protección extraordinario incluido en el Art. 155 CE.

Más concretamente, la primera parte se centra en exponer todos los hechos ocurridos desde el origen de una ideología centrada en conseguir la independencia del territorio catalán, hasta el nombramiento del presidente Quim Torra como nuevo y actual presidente de Cataluña. Estos hechos serán considerados como la causa de una intensa proliferación de jurisprudencia procedente de los principales organismos jurídicos de este país. A lo largo del trabajo se analizan numerosos pronunciamientos del TC y del TS, haciendo especial hincapié en tres documentos clave que son la Orden PRA/1034/2017 que contiene todas las medidas necesarias propuestas por el Consejo de Ministros y que posteriormente cuenta con la aprobación y autorización del Pleno del Senado el 27 de octubre de 2017; y las Sentencias del Tribunal Constitucional 5884-2017 y 143-2018, publicadas este pasado 2 de julio, sobre los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el Acuerdo del 27 de

octubre de 2017 que recoge todas las medidas necesarias a utilizar durante la aplicación del Art. 155 CE.

Durante la realización del trabajo se ha pretendido exponer la realidad de un problema que lleva azotando a España desde finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, pero a su vez entendiendo el razonamiento jurídico que ha desarrollado progresivamente el Tribunal Constitucional y que ha permitido marcar la hoja de ruta sobre la manera de actuar de los Gobiernos de turno, sabiendo sobreponerse con éxito a un problema tan delicado como es la fractura del Estado español.

## **2. PARTE 1º - REALIDAD: ANÁLISIS DE LAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN DEL ART.155 CE AL PROCESO INDEPENDENTISTA CATALÁN**

### **1.1. EXPOSICIÓN DE LOS HECHOS RELATIVOS AL PROCESO INDEPENDENTISTA CATALÁN.**

Cataluña es una CCAA que forma parte del Estado español y se sitúa en la parte Noreste de la península ibérica, haciendo frontera con Francia y con Andorra. Esta CCAA se caracteriza por tener una característica cultural muy arraigada entre los ciudadanos que habitan en ella, destacando su lengua propia “el catalán” y su fuerte sentimiento de pertenencia a dicho territorio.

Desde los inicios de la Constitución Española, tras el fallecimiento del general Francisco Franco y con el final de la dictadura franquista, comenzó la proliferación de textos legales propios en la CCAA de Cataluña. El primer texto legal que se tramitó fue la aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, o conocido más comúnmente como “Estatuto de Sau” en referencia a la localidad catalana donde se elaboró desde cero. Para su posterior instauración como legislación vigente en territorio catalán, se sometió a referéndum únicamente en esta CCAA, obteniendo unos resultados muy favorecedores para el mismo. Con una clara mayoría del 88,15% de los votantes para su instauración, el Estatuto de Sau también fue aprobado por las Cortes Generales como dicta el correcto procedimiento de aprobación de



cualquier cuerpo legal autonómico. Este Estatuto establecía una nueva división de poderes y funciones de gobierno autonómicas entre dos organismos claramente diferenciados: El órgano legislativo recaería sobre el Parlamento de Cataluña y el órgano ejecutivo sería el Gobierno de Cataluña.

Con el paso de los años, el Estatuto de Sau fue quedando obsoleto en algunos de los apartados que contemplaba; siendo necesario proceder a una reforma del mismo que garantizase de manera total los derechos y deberes de sus ciudadanos catalanes. El 18 de junio de 2006 es aplicado el nuevo Estatuto de Cataluña tras su aprobación por las Cortes Generales y contando con el apoyo de los ciudadanos catalanes en forma de referéndum. Este nuevo Estatuto también es conocido como el Estatuto de Miravet, nombre que resulta del pueblo donde se congregaron los parlamentarios catalanes que formaban el Gobierno autonómico de Cataluña y donde fue instaurado en modalidad de fase inicial.

Este segundo Estatuto abarcaba aspectos de tanta transcendencia como es el sistema institucional mediante el cual debía organizarse y regirse la Generalitat, las competencias propias sobre las que poder tomar partido, los derechos y deberes de sus ciudadanos, todo lo concerniente a su lengua, las relaciones institucionales y por último, y por ello no menos importante, todo lo relativo a las fuentes de financiación del Gobierno Autonómico y la gestión de sus gastos. La estructura de poderes (legislativo y ejecutivo) se mantiene.

Este Estatuto pasó por diferentes fases antes de ser reconocido por el Gobierno español, ya que el texto original creado en Miravet contenía ciertos aspectos contrarios al orden constitucional de obligado respeto. Se introdujeron ciertas modificaciones necesarias en distintas fases, hasta que el Estatuto fue reconocido tanto por parte del Gobierno español (Cortes Generales y Congreso de los Diputados) como por parte del Gobierno catalán (Parlamento de Cataluña y referéndum de los ciudadanos catalanes).

En poco tiempo se desencadenaron múltiples protestas por el fracaso del nuevo Estatuto a ojos del pueblo catalán. Consideraban que a pesar de haber votado favorablemente en el referéndum de Aprobación del Estatuto Catalán de 2006, no se respetaban los derechos de decisión del pueblo catalán y el Gobierno español establecía límites contrarios a un sistema democrático.

De esta manera comenzó a generarse una movilización popular cada vez más potente, hasta el punto de considerarse resultado del “nacionalismo catalán” y portando como ideal “Som una nació i tenim dret de decidir” (Somos una nación y tenemos derecho a decidir). Los nacionalistas catalanes, en apoyo de la prensa, comenzaron a solicitar el reconocimiento de un nuevo derecho: el “derecho a decidir”. A su vez, esta protesta y demanda de reconocimiento de nuevos derechos fue asumida por los partidos políticos en favor de un nuevo referéndum y un reconocimiento de Cataluña como Estado propio e independiente del Estado Español.

Posteriormente se produjeron nuevos recortes sobre el texto del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, consecuencia de las dudas anticonstitucionales que seguían generando ciertas partes del mismo. Estas dudas fueron la causa del pronunciamiento del Tribunal Constitucional, en forma de sentencia, el 28 de junio de 2010. Esta sentencia era la respuesta ante el recurso de constitucionalidad interpuesto años antes, durante el 2006 (momento de su elaboración y proliferación), por el partido político de carácter constitucionalista “Partido Popular” (PP). Este recurso fue el primero de otros seis recursos más presentados por la figura del Defensor del Pueblo y aquellos presentados por los gobiernos autonómicos de las autonomías donde gobernaba el PP.

La sentencia del Constitucional responde a un análisis muy exhaustivo de todos y cada uno de los artículos que forman el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Con esta sentencia se procedió a eliminar total o parcialmente aquellos artículos que vulneraran directamente la Constitución Española, norma suprema del sistema de leyes español. En total, fueron catorce los artículos declarados total o parcialmente inconstitucionales, procediéndose inmediatamente a su reforma o supresión. Principalmente eran artículos que trataban sobre temas de competencias entre los órganos autonómicos y estatales, organización interna de los diferentes organismos y cámaras de representación ciudadana y todo lo relativo al sistema financiero y hacienda pública. La sentencia del Tribunal Constitucional es muy concisa en cuanto a la interpretación de aquellos artículos que considera contrarios a la constitucionalidad en base a sentimientos nacionalistas y sin fundamento;

citando textualmente que *"la defensa de concepciones ideológicas que, basadas en un determinado entendimiento de la realidad social, cultural y política, pretendan para una determinada colectividad la condición de comunidad nacional, incluso como principio desde el que procurar la conformación de una voluntad constitucionalmente legitimada para, mediando la oportuna e inexcusable reforma de la Constitución, traducir ese entendimiento en una realidad jurídica" [...] "esa mención, por lo demás, en cuanto tiene de expresión de una circunstancia histórica, es en sí misma jurídicamente intrascendente, sin perjuicio de que, en cualquier contexto que no sea jurídico-constitucional, la autorrepresentación de una colectividad como una realidad nacional en el sentido ideológico, histórico o cultural, tenga plena cabida en el ordenamiento democrático como expresión de una idea perfectamente legítima"*<sup>1</sup>

Esta sentencia no supuso un retroceso del contenido prometido por el *president* de la Generalitat de Cataluña, José Montilla, a sus ciudadanos; pero sí que significó el establecimiento de ciertos límites invulnerables.

Además de todos estos factores, hubo otro elemento de vital importancia en la proliferación del nacionalismo catalán: *"derecho a decidir"*. A partir de 2007, con Artur Mas a la cabeza como presidente de los partidos políticos de Convergència Democràtica de Catalunya y de CIU, se incluyó en las elecciones autonómicas de 2010 este derecho como punto estratégico de su programa electoral. Este derecho abarcaba principalmente ámbitos de carácter financiero y otras necesidades que se considerasen existentes entre los ciudadanos catalanes. El objetivo de Artur Mas era conseguir establecer un nuevo modelo de financiación autonómico muy parecido del que gozaba el País Vasco y Navarra, acorde a la Constitución y sin tener que venir explícitamente reconocido en la misma.

El 25 de Julio de 2012 se anuncia la aprobación del "pacto fiscal", un concierto económico entre el Estado español y el Gobierno autonómico catalán. A través de este pacto fiscal, la mayoría de los impuestos de los ciudadanos catalanes serían recaudados por un organismo que actuaría de hacienda pública catalana, en vez de ser la Administración General del Estado la encargada de ello; es decir, se respetó el marco legal sobre la creación de organismos con competencias propias del Estado central. Se debe tener en

---

<sup>1</sup> Sentencia 31/2010, Tribunal Constitucional, de 28 de junio de 2010 (BOE núm. 172, de 16 de julio de 2010)

cuenta que años antes, el Gobierno Español ofreció al expresidente Jordi Pujol la instauración en territorio catalán de un régimen económico de gran similitud al Navarro; el cual fue rechazado por él mismo.

Paralelamente el “derecho a decidir” también abarcaba el tema de la declaración de Cataluña como un Estado. Esta cuestión se basaba en la convocatoria de un referéndum mediante el cual se diese la palabra a los ciudadanos para contestar la siguiente pregunta de dos apartados: “¿Quiere que Cataluña sea un Estado?” y “En caso afirmativo ¿quiere que este Estado sea independiente?”. Como explicaremos más adelante, la convocatoria de un referéndum consultivo autonómico es competencia exclusiva del Estado central; y aunque dicha competencia fue recogida en el Estatuto de 2006, la sentencia del TC del 28 de junio de 2010 consideró inconstitucional la celebración de un referéndum declarado por la Generalitat de Catalunya.

Entre los años 2012 y 2014 se producen una serie de hechos que acaban por desencadenar una “consulta/referéndum”:

- Todo comienza el 27 de septiembre de 2012 con la aprobación en el Parlamento de Cataluña de un referéndum de autodeterminación, siendo solicitado por Artur Mas y presentando como necesidad que el pueblo de Cataluña ejerciese el derecho de autodeterminación<sup>2</sup>: *“El Parlamento de Cataluña constata la necesidad de que el pueblo de Cataluña pueda determinar libre y democráticamente su futuro colectivo e insta al gobierno a hacer una consulta prioritariamente en la próxima legislatura”*<sup>3</sup>.
- El 23 de enero de 2013 se produce la “Declaración de Soberanía y del derecho a decidir del Pueblo de Cataluña” por el Parlamento de Cataluña: *“De acuerdo con la voluntad mayoritaria expresada democráticamente por parte del pueblo de Cataluña, el Parlamento de Cataluña acuerda hacer efectivo el ejercicio del*

---

<sup>2</sup> Concepto obtenido tras la lectura del siguiente artículo periodístico «Mas: "Ha arribat l'hora que el poble de Catalunya exerceixi el dret a l'autodeterminació"». *Ara*. 25 de septiembre de 2012. Consultado el 10 de febrero de 2019.

<sup>3</sup> Diario de sesiones, Parlamento de Cataluña, ed. (27 de septiembre de 2012). «Propuesta de resolución aprobada en el Parlament de Catalunya» Ref.: 255JTN26091200034.

*derecho a decidir, para que los ciudadanos de Cataluña puedan decidir su futuro político colectivo”<sup>4</sup>.*

- El 13 de Marzo de 2013 se emite una resolución<sup>5</sup> <sup>6</sup> desde el Parlamento de Cataluña mediante la cual se insta al Gobierno Central a entablar un diálogo bilateral con el objetivo de pactar todos los elementos necesarios para proceder a convocar un referéndum de independencia y respetar “el derecho a decidir su soberanía”. El Gobierno Central consideró esta actuación como inconstitucional y emitió un recurso de inconstitucionalidad ante el TC.
- El 8 de Mayo de 2013 se pronuncia el Tribunal Constitucional sobre el recurso mencionado anteriormente. Se determina una suspensión cautelar de la declaración de soberanía y del “derecho a decidir”<sup>7</sup>.
- Creación de un nuevo organismo llamado “Consejo Asesor para la Transición Nacional”, cuyo papel era ser el asesor de la Generalitat de Cataluña, en todo lo concerniente al deseado proceso de independencia y su transición hasta el mismo.
- Vulnerando todo tipo de pronunciamientos, tanto por parte del Gobierno central como del TC, el 12 de diciembre de 2013 Artur Mas declara la convocatoria de un referéndum de independencia para el día 9 de noviembre de 2014; considerado inconstitucional por el Estado.
- Tan solo un mes más tarde, el 16 de enero de 2014, se vota en el Parlamento de Cataluña una propuesta de solicitud de competencia dirigida al Congreso de los Diputados para la celebración de un referéndum de carácter consultivo sobre la

---

<sup>4</sup> Resolución 5/X, Parlamento de Cataluña, 23 enero de 2013, “per la qual s’aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya”.

<sup>5</sup> Resolución 17/X, Parlamento de Cataluña, 13 de marzo de 2013. “la iniciació d'un diàleg amb el Govern de l'Estat per a fer possible la celebració d'una consulta sobre el futur de Catalunya».

<sup>6</sup> Diario de sesiones, Parlamento de Cataluña, ed. (13 de marzo de 2013). «Número d'expedient: 250-00226/10»

<sup>7</sup> Diario ABC (mayo de 2013). “El Tribunal Constitucional suspende la declaración soberanista del Parlamento catalán”.

independencia del pueblo catalán. La propuesta al Congreso de los Diputados constaba de cuatro apartados<sup>8</sup>:

- 1. Se delega a la Generalitat de Catalunya la competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum consultivo para que los catalanes y catalanas se pronuncien sobre el futuro político colectivo de Cataluña, a partir de los términos que se acuerden con el gobierno del Estado y de las condiciones que se exponen en los apartados siguientes.*
- 2. El referéndum se ha de convocar y celebrar antes que finalice el año 2014, sin que coincida con periodos electorales, ni con una fecha de alto contenido simbólico-político.*
- 3. La convocatoria del referéndum la realizará el Govern de la Generalitat.*
- 4. El procedimiento para realizar el referéndum y sus garantías, serán las que determina la legislación reguladora de los procesos referendarios y electorales, y, si procede, en el decreto del Govern de la Generalitat que convoque el referéndum.*

- El 14 de marzo de 2014, un año más tarde a la presentación del recurso, se pronuncia el TC sobre “la declaración de Soberanía y el derecho a decidir” del Parlamento de Cataluña. Se pronuncia mediante dos fallos muy claros, a través de los cuales pone de manifiesto la supremacía de la Constitución Española frente al Estatuto de Autonomía Catalán (considerado por los organismos autonómicos como norma primordial)<sup>9</sup>:

*1º Se declara inconstitucional y nulo el denominado principio primero titulado “Soberanía” de la Declaración aprobada por la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña.*

*2º Se declara que las referencias al “derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña” contenidas en el título, parte inicial, y en los principios segundo, tercero, séptimo y noveno, párrafo segundo, de la Declaración aprobada por la Resolución 5/X del Parlamento de*

---

<sup>8</sup> «Proposta per a presentar a la Mesa del Congrés dels Diputats la Proposició de Llei orgànica de delegació a la Generalitat de Catalunya de la competència per a autoritzar, convocar i celebrar un referèndum sobre el futur polític de Catalunya». Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña, número 221, 17 de diciembre de 2013, pp.7-9.

<sup>9</sup> Sentencia Nº 42/2014, Tribunal Constitucional, de 25 de marzo de 2014 (BOE núm. 87, de 10 de abril de 2014).

*Cataluña no son inconstitucionales si se interpretan en el sentido que se expone en los fundamentos jurídicos 3 y 4 de esta Sentencia.*

- El 8 de abril de 2014 se plantea en el Congreso de los Diputados la solicitud de cesión de competencias al Parlamento de Cataluña para la convocatoria de un referéndum. El resultado fue demoledor, 299 votos negativos y solamente 47 votos favorables<sup>10</sup>.
- Frente a la negativa obtenida por el Congreso de los Diputados, la contestación del Parlamento de Cataluña fue comenzar a elaborar una “ley de consultas”. Esta nueva estrategia tenía como objetivo crear una segunda opción paralela al referéndum, considerado ya inconstitucional múltiples veces; apoyándose en el pronunciamiento del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña quienes consideraban constitucional y amparada por el Estatuto Catalán la elaboración de una ley de consultas<sup>11</sup>.
- El 27 de septiembre de 2014 el presidente de la Generalidad de Cataluña Artur Mas confirma la convocatoria de un referéndum de carácter consultivo. Lo realiza mediante la firma de un decreto de convocatoria de consulta<sup>12</sup>.
- El mismo día en el que se declara la convocatoria del referéndum 9-N, el Gobierno se pronuncia sobre la tramitación de un recurso de inconstitucionalidad. Es el día siguiente, el 28 de septiembre de 2014, cuando el Gobierno insta a la Abogacía del Estado a hacer efectiva la presentación de un recurso de inconstitucionalidad ante el TC. Este recurso se apoya en una serie de dictámenes favorables examinados minuciosamente por la Comisión Permanente del Consejo de Estado<sup>13 14</sup>.

---

<sup>10</sup> Diario de sesiones del Congreso de los Diputados Núm. 192, sesión plenaria núm. 180, 8 de abril de 2014.

<sup>11</sup> Vera Gutiérrez Caro, "Paso a paso hacia la consulta", *El País*, 19 de julio de 2014.

<sup>12</sup> Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña (Núm. 6715 – 27 de septiembre de 2014): LEY 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

<sup>13</sup> Dictamen del Consejo de Estado, 28 de septiembre de 2014, Núm. 964/2014, «Recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.», BOE.

- El 13 de octubre de 2014, después de conocer la suspensión cautelar dictada por el TC, el presidente Artur Mas declara sus intenciones de celebrar una consulta alternativa utilizando únicamente recursos propios de la Generalidad de Cataluña. Esta consulta alternativa se caracterizaba por la existencia de un secretismo muy marcado, intentando dar el menor número de pistas posibles al Gobierno Central sobre su organización.

Finalmente, el día 9 de noviembre de 2014 se procede a la celebración de un referéndum consultivo, denominado como el 9-N. Las actuaciones por parte del Gobierno siguieron el hilo estipulado hasta el momento: la consulta del 9-N fue considerada inconstitucional y por tanto carente de eficacia alguna. Para el Gobierno Central no tuvo relevancia alguna, pero para el Gobierno de Cataluña pasó a convertirse la razón que utilizaron a partir de entonces para conseguir pactar la celebración de un referéndum consultivo completamente legal. El Gobierno catalán se escudó en los resultados del 9-N (80,76% para convertir Cataluña en un Estado independiente; 10,07% para convertir Cataluña simplemente en un Estado; y 4,54% para que Cataluña continuase siendo una CCAA del Estado español) para presionar al Estado y demostrar que el pueblo catalán presentaba un deseo claro de ser ciudadanos de un Estado independiente.

Poco después del día de celebración de la consulta, el Gobierno decide proceder a la investigación y presentación de recursos sobre la ilegalidad de dicho acto. Las actuaciones del Gobierno Central abarcan desde la presentación de querrela por parte del Fiscal General del Estado alegando el cometimiento de una larga lista de delitos públicos (desobediencia, prevaricación, malversación de fondos públicos y usurpación de funciones) hasta el pronunciamiento del TC afirmando el carácter inconstitucional de todos y cada uno de los actos impugnados por el Gobierno (11 junio del 2015)<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Dictamen del Consejo de Estado, 28 de septiembre de 2014, Núm. 965/2014, «Impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas previstas en el artículo 161.2 de la Constitución contra el Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña.», *BOE*.

<sup>15</sup> Europapress “TC también declara inconstitucional la consulta alternativa del 9-N en Cataluña”, 11 de junio de 2015.



A los días de conocer las diferentes actuaciones del Gobierno, Artur Mas se pronunció presentando su plan para poder conseguir la independencia del pueblo catalán en un periodo de tiempo express; en tan solo 18 meses serían un Estado independiente. El primer paso del plan era convocar elecciones autonómicas anticipadas para poder conformar una mayoría absoluta de escaños dentro del Parlamento de Cataluña y posteriormente proceder a la elaboración de un detallado plan de acción que sería aprobado debido a su mayoría absoluta. El 27 de septiembre de 2015 se celebraron las elecciones autonómicas al Parlamento de Cataluña, y los resultados fueron muy distintos de los esperados por el grupo de partidos independentistas: la lista de Junts pel Sí obtuvo 62 escaños posicionándoles como ganadores de las elecciones, pero el resto de partidos políticos constitucionales obtuvo un total de 73 escaños. Este resultado significaba un impedimento muy claro para proseguir con el plan de consecución de una independencia en un periodo de tiempo no superior a los 18 meses, el parlamento de Cataluña se constituía como un claro obstáculo.

A partir del 27 de septiembre de 2015 se inicia lo que se conoce como **“el proceso soberanista de Cataluña”**. Desde mi punto de vista, podríamos explicar este proceso, el cual abarca un periodo de tiempo de dos años, como si fuese una partida de ajedrez; en la que cada uno de los movimientos realizados por el Gobierno Catalán con el objetivo de conseguir la independencia de Cataluña tiene una respuesta contundente por parte del Gobierno Central. El primer movimiento por parte del grupo independentista se produce el 26 de octubre de 2015 con el inicio de la XI legislatura del Parlamento de Cataluña, siendo Carmen Forcadell elegida presidenta del Parlamento y permitiendo seguidamente el registro de una propuesta con la siguiente connotación independentista: *“declarar solemnemente el inicio del proceso de creación del estado catalán independiente en forma de república”*<sup>16</sup>. El 5 de noviembre de ese mismo año, el Gobierno Central respondió presentando tres recursos de amparo ante el TC contra el registro de dicha propuesta.

---

<sup>16</sup> Julve, Rafa *“JxSí y la CUP registran en el Parlament la declaración de “inicio del proceso” hacia la independencia”*, *elPeriódico*, 27 de octubre de 2015.

El siguiente paso en busca de la independencia fue la creación de un nuevo Gobierno autonómico en Cataluña que permitiese avanzar más rápidamente con el proceso independentista. El 9 de enero de 2016 el presidente Artur Mas dimite para cumplir con el acuerdo de investidura pactado entre Junts pel Sí y la CUP. Es en este momento cuando Carles Puigdemont es nombrado nuevo presidente de la Generalitat. A comienzos de febrero, los mismos partidos que pactaron el nombramiento del nuevo presidente inician de nuevo la redacción de las tres leyes de ruptura presentadas para el referéndum del 9-N y aprueban un mes más tarde (7 de abril de 2016) una moción reivindicando la declaración de independencia utilizada en el 9-N y declarada inconstitucional.

Uno de los elementos clave en el plan del proceso soberanista era la creación de una serie de “estructuras de Estado”. Contemplaba la creación de todas aquellas entidades que aportasen un mayor nivel de independencia entre Cataluña y el Estado español: una Agencia Tributaria, aduanas, un registro mercantil o un servicio postal entre otras muchas. El 11 de marzo de 2015 fue aprobado por el Parlamento de Cataluña la “ley de medidas fiscales, financieras y administrativas”, mediante la cual se procedería a crear una Hacienda catalana con dos objetivos claros: ser el órgano encargado de recaudar los tributos de los ciudadanos catalanes y así evitar la entrega de estos a la Hacienda pública española, convirtiéndose en una fuente propia de financiación. La contestación del Gobierno Central ante esta supuesta ley fue la presentación de un recurso de inconstitucionalidad; que posteriormente sería declarada inconstitucional por el Tribunal. Otro de los órganos creados por el Parlamento de Cataluña durante el proceso soberanista fue la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, cuyo principal objetivo era analizar todas las opciones posibles de las que disponía el Parlamento Catalán para poder alcanzar la independencia de Cataluña. Entre sus conclusiones destacan el reconocimiento del derecho a decidir de los ciudadanos catalanes y las fases que se deberían seguir en un proceso constituyente.

Una vez dada por finalizada la fase del proceso soberanista, tras la declaración del presidente Carles Puigdemont de un nuevo referéndum antes

de septiembre de 2017, se da paso a una nueva fase centrada en la preparación de un referéndum efectivo y válido.

El 6 de octubre de 2016 el Parlamento de Cataluña vuelve a ser el centro de todas las miradas, lugar donde se aprobó una nueva resolución mediante la cual se hacía protagonista al Gobierno catalán de volver a establecer la celebración de un nuevo referéndum vinculante para la consecución de la independencia catalana no más tarde del mes de septiembre de 2017. En el mismo pleno en el que se aprobó esta resolución se solicitó de nuevo la creación y proliferación de estructuras de estado. Ante estos hechos, el 14 de febrero de 2017, el TC se pronunció anulando la resolución por considerarla inconstitucional y se denunciaron ante el Fiscal General del Estado a varias personalidades presentes en la cámara aquel día 6 de octubre.

Es en esta fase del proceso independentista cuando comienza lo que se conoce como “la operación urnas”. La compra de material necesario para la celebración del referéndum fue un tema muy vigilado por el Gobierno central, ya que la utilización de dinero público para la adquisición de todo lo necesario en la celebración de un acto declarado inconstitucional suponía un delito muy grave. El operativo para las urnas a utilizar en el referéndum del 1-O fue una auténtica trama de secretos.

Uno de los movimientos estratégicos que realizaron los grupos independentistas durante esta fase, fue la creación de una campaña de difusión con carácter internacional sobre la celebración del referéndum de independencia. Una de las medidas fue presentar el proyecto de independencia catalana en el Parlamento Europeo de Bruselas el 24 de enero de 2017, pero no gozó de gran repercusión entre las autoridades europeas. En mayo de ese mismo año se volvió a lanzar una nueva iniciativa internacional, presentando en Europa el manifiesto “Let catalans vote” (Dejen votar a los catalanes), el cual fue apoyado por importantes personalidades internacionales de distintos ámbitos culturales; desde premios Nobel (Desmond Tutu, Ahmed Galai o Dario Fo) y políticos de gran reputación (Gerry Adams y Piedad Córdoba) hasta artistas (Yoko Ono o Viggo Mortensen) y deportistas.

Finalmente, el 9 de junio de 2017 el presidente Carles Puigdemont declara en un acto oficial, acompañado de diputados pertenecientes a los

partidos independentistas, la convocatoria de un referéndum sobre la independencia de Cataluña el 1 de octubre de 2017, el que pasaría a ser conocido como el 1-O. Durante dicho comunicado dejó muy claro el carácter de este referéndum, calificándolo como un método de gran representación para una amplia mayoría política y social<sup>17</sup>.

El 28 de agosto de 2017 es presentada en el Parlamento de Cataluña la “Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República”. El objetivo de esta ley era determinar las diferentes etapas que debían seguirse de manera rigurosa una vez terminado el referéndum del 1-O<sup>18</sup>. El momento de aplicación y entrada en vigor de esta ley se produciría en caso de obtener una victoria del “SI” en el referéndum del 1-O; sería en este momento cuando se declararía el inicio del proceso de transición establecido.

En materia legal solamente faltaba la existencia de una ley que regulase de manera directa y única la celebración de un referéndum con unas características tan decisivas para el futuro de un territorio como son su posible independencia. El 6 de septiembre de 2017 se procede a resolver el problema mencionado anteriormente, y los partidos políticos de carácter independentista presentan en el Parlamento de Cataluña la **“Ley del referéndum de autodeterminación vinculante sobre la independencia de Cataluña”**. Los fundamentos sobre los que basaban todos sus argumentos los grupos independentistas estaban completamente alineados con los objetivos que perseguía el 1-O: “regular la celebración del referéndum de autodeterminación vinculante sobre la independencia de Cataluña con respecto de España, sus consecuencias en función de cuál sea el resultado y la creación de la Sindicatura Electoral de Cataluña” (...) “el pueblo de Cataluña es un sujeto político soberano y como tal ejerce el derecho a decidir libre y democráticamente, su condición política”<sup>19</sup>.

Una vez más se produjo un tenso enfrentamiento entre los partidos políticos constitucionalistas e independentistas, pero al finalizar la sesión del

---

<sup>17</sup> «El president Puigdemont, el vicepresident Junqueras i el conseller Romeva explicaran al Parlament Europeu el referèndum que Catalunya celebrarà aquest 2017-Sala de premsa. Generalitat de Catalunya», Govern.cat, 25 de agosto de 2017.

<sup>18</sup> Cruz Martín, M<sup>a</sup> Carmen, “¿Qué dice la ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la república?”, RTVE.es, 8 de septiembre de 2017.

<sup>19</sup> LEY del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación.

día la Ley fue aprobada con una mayoría de 72 votos a favor. Además, la aprobación de esta Ley suponía la autoproclamación del Parlamento catalán como representante del pueblo: "el Parlamento de Cataluña actúa como representante de la soberanía del pueblo de Cataluña"<sup>20</sup>. La respuesta ante este suceso de gran repercusión y que marcaba el futuro político de Cataluña fue el pronunciamiento del TC en forma de dictamen, tan solo 2 días después de su aprobación. La Ley fue suspendida de manera urgente por considerarse contraria a los reglamentos del propio Parlamento y por presentar claros indicios de inconstitucionalidad; además se utilizó este dictamen para recordar y advertir a todo cargo público con desempeño de funciones públicas en cualquier órgano catalán su prohibición a participar en el referéndum del 1-O<sup>21</sup>.

Durante la segunda mitad del mes de septiembre se desarrolla una campaña de carácter publicitario, dirigida desde la Generalidad de Cataluña, con el objetivo de promover la celebración del 1-O. Dicha campaña no consiguió la repercusión que esperaba en un primer momento porque tanto antes de comenzar como durante su desarrollo, la Guardia Civil intervino bajo la autorización de una orden judicial todas las cuentas de redes sociales y webs que promovían la participación en el referéndum. Este hecho recibió grandes críticas por parte de algunos activistas internacionales como Julian Assange o Edward Snowden. Además, el 20 de septiembre se lleva a cabo la "Operación Anubis"; un operativo policial que tenía como objetivo conseguir eliminar la organización del referéndum de independencia. Tras esta actuación los agentes de policía detuvieron a 14 cargos públicos de diferentes escalas políticas directamente implicados.

El último trimestre de 2017 fue el periodo de tiempo que más transcendencia ha tenido el proceso de independencia catalán, comenzando el 1 de octubre con la celebración de un referéndum de independencia y prolongándose hasta la actualidad tras una declaración de independencia el 27 de octubre.

---

<sup>20</sup> LEY del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación.

<sup>21</sup> Dictamen del Consejo de Estado, 7 de septiembre de 2017, Núm. 793/2017, «Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de 6 de septiembre de 2017, de la Generalitat de Cataluña, de referéndum de autodeterminación», *BOE*.

El 1 de octubre tras todo tipo de intentos por parte del Gobierno central para impedir la celebración de un referéndum de independencia declarado por el TC como inconstitucional y suspendido, numerosos lugares de carácter público (colegios, ayuntamientos, polideportivos, bibliotecas, etc) abren sus puertas un domingo para poder permitir la celebración de dicho acto. Fue una jornada de muchísima tensión, ya que el Gobierno movilizó una tremenda cantidad de efectivos policiales a la CCAA de Cataluña con el objetivo de sabotear todo intento de participación, tanto de los organizadores como de los ciudadanos votantes. La orden más clara para las fuerzas de seguridad era entrar en los lugares públicos donde se estuviese procediendo a la votación y requisar cualquier urna que estuviese siendo utilizada; pero los problemas surgían desde el primer momento en el que los cuerpos de seguridad (policía Nacional y Guardia Civil) se acercaban a estos lugares públicos. Grandes cantidades de personas se concentraban y amotinaban en los accesos de los edificios para impedir cumplir a los agentes su objetivo, e incluso se dieron algunos casos en los que agentes de las fuerzas de seguridad catalanas (Mossos d'Esquadra) se enfrentaron a los cuerpos de seguridad nacionales<sup>22</sup> <sup>23</sup>. La orden de requisar cualquier urna también fue emitida a los Mossos d'Esquadra, pero la realidad fue que parte de estos cuerpos no hicieron intención alguna de conseguir cumplir con la orden. Por la pasividad que mostraron estos efectivos policiales, el “mayor” de estas fuerzas de seguridad autonómicas Josep Lluís Trapero fue procesado e investigado<sup>24 25 26</sup>

Otro aspecto que debe tenerse en cuenta son los procedimientos de votación que se aplicaron durante la jornada del 1-O. Se marcaron pautas completamente contrarias a las reconocidas por la ley<sup>27</sup>:

---

<sup>22</sup> J. Pérez, Fernando; López-Fonseca, Óscar; Carranco, Rebeca; “La clausura de los colegios deriva en fricciones entre los Mossos y la Policía y la Guardia Civil”, El País, 01 de Octubre de 2017.

<sup>23</sup> El Confidencial, “Vídeos de agresiones entre policías, mossos y guardias civiles en Cataluña por el 1-O”, 01 de octubre de 2017.

<sup>24</sup> Recuero, Marisa “La juez Lamela procesa a Trapero por sedición y organización criminal”, El Mundo, 05 de abril de 2018.

<sup>25</sup> Lázaro, Fernando “Los Mossos manipularon actas del 1-O para engañar a la Fiscalía”, El Mundo, 7 de marzo de 2018.

<sup>26</sup> Escrivá, Ángeles; Urreiztieta, Esteban “La Guardia Civil acusa a los Mossos de espiar a sus agentes con “ojeadores civiles” durante el 1-O”, El Mundo, 03 de marzo de 2018.

<sup>27</sup> Sallés, Quico “El Govern anuncia por sorpresa el censo universal para poder votar en cualquier colegio”, *La Vanguardia*, 1 de octubre de 2017.

- No se aplicó ningún régimen de censos, permitiendo que todos aquellos ciudadanos censados en una localidad catalana pudiesen proceder a la votación en cualquier lugar del territorio catalán habilitado para ello. Se permitió el censo universal.
- Los materiales para la votación no eran oficiales, sino que se permitían todo tipo de papeletas caseras en las que simplemente apareciese escritas del puño y letra del votante las posibles opciones.
- Se vulneró el voto secreto, se permitió la votación sin la necesidad de que la papeleta o documento utilizado para votar estuviese introducido en un sobre.

Tras todos los problemas que hemos comentado, dos días después de la celebración del referéndum (3 de octubre de 2017) se convocó la celebración de una huelga general. Esta huelga fue promovida y organizada por múltiples sindicatos y todos los partidos políticos y entidades públicas que apoyaban el proceso independentista en protesta de los actos ordenados por el Gobierno central (actuaciones y cargas policiales) y las supuestas injusticias que estaban sufriendo los ciudadanos catalanes (represión del Estado y vulneración de derechos). Ante la gravedad de los asuntos ocurridos en tan solo 3 días, el Rey Felipe VI decidió realizar un discurso televisado a nivel nacional explicando el momento crítico por el que estaba pasando el Estado Español. Algunas de sus palabras fueron:

*“Desde hace ya tiempo, determinadas autoridades de Cataluña, de una manera reiterada, consciente y deliberada, han venido incumpliendo la Constitución y su Estatuto de Autonomía. (...) Con sus decisiones han vulnerado de manera sistemática las normas aprobadas legal y legítimamente, demostrando una deslealtad inadmisibles hacia los poderes del Estado. Un Estado al que, precisamente, esas autoridades representan en Cataluña. Han quebrantado los principios democráticos de todo estado de derecho y han socavado la armonía y la convivencia en la propia sociedad catalana, llegando, desgraciadamente, a dividirla. Hoy la sociedad catalana está fracturada y enfrentada.(...)”*

*Por todo ello y ante esta situación de extrema gravedad, que requiere el firme compromiso de todos con los intereses generales, es responsabilidad de los legítimos poderes del Estado asegurar el orden constitucional y el normal funcionamiento de las*

*instituciones, la vigencia del estado de derecho y el autogobierno de Cataluña, basado en la Constitución y en su Estatuto de Autonomía*<sup>28 29</sup>.

Las palabras del rey dieron calma a todos aquellos que se regían por el carácter constitucional de los actos, mientras que los grupos independentistas lo consideraron como una razón más por la que estaban luchando por conseguir independizarse de España.

La respuesta por parte del Gobierno catalán fue muy contundente. El 10 de octubre de 2017 se produce el mayor acto de sublevación que se había producido en España hasta la fecha, Carles Puigdemont declara la independencia de Cataluña de manera unilateral delante de todos los miembros del Parlamento de Cataluña. Inmediatamente después de declarar la independencia, el presidente se retracta de sus palabras y da a entender una suspensión de la declaración de independencia que había proclamado minutos antes en favor de conseguir sentarse a parlamentar con el Gobierno de España y discutir una salida factible del Estado español<sup>30</sup>.

Ante dicho suceso, tanto el Gobierno como los ciudadanos españoles, no estaban seguros de los efectos que esta declaración iba a producir por parte del grupo independentista liderado por Carles Puigdemont. Es por ello por lo que al día siguiente el Gobierno de España requirió al presidente que diese una respuesta inequívoca sobre si había declarado o no la independencia del territorio catalán. Este requerimiento era la fase previa y la justificación necesaria para la posible aplicación del Art. 155 CE<sup>31</sup>.

No se obtiene respuesta alguna por parte del presidente de Cataluña, pero el 27 de octubre de 2017 el Parlamento de Cataluña declara unilateralmente la independencia del territorio tras haber procedido a una votación entre los miembros que componían la cámara; el resultado fue de 70 votos favorables. Ese mismo día el Art. 155 CE fue aplicado tras la aprobación del Senado, ya que se cumplían todos los requisitos necesarios de aplicabilidad

---

<sup>28</sup> March, Oriol (2018). *Los entresijos del 'procés'*. Madrid: Los Libros de la Catarata. Pp. 96-97.

<sup>29</sup> March, Oriol (2018). *Los entresijos del 'procés'*. Madrid: Los Libros de la Catarata. Pag 97.

<sup>30</sup> Noguer, Miquel; S. Baquero, Camilo "Puigdemont prolonga la tensión con una secesión en diferido", *El País*, 11 de octubre de 2017.

<sup>31</sup> Mateo, Juan José; Díez, Anabel "Rajoy pide a Puigdemont que confirme la declaración de independencia para aplicar el artículo 155", *El País*, 11 de octubre de 2017.



y los supuestos de hecho (se explicará detalladamente en epígrafes siguientes). Los efectos inmediatos del Art. 155 CE fueron el cese de Carles Puigdemont como presidente de la comunidad autónoma de Cataluña, la disolución de la cámara del Parlamento de Cataluña y la declaración de nuevas elecciones autonómicas para el territorio de Cataluña el día 21 de diciembre de 2017.

Tras varios años de conflictos políticos, y principalmente tras todo lo sucedido durante el mes de octubre de 2017, el proceso independentista afectó de manera directa el ámbito económico. El panorama económico era muy inestable, ya que había posibilidades reales de que el territorio catalán se independizase de una manera u otra, lo que afectaba directamente a todas las empresas y negocios que tenían oficinas en Cataluña. La consecuencia fue una importante “fuga de empresas”, que iniciaron el Banco Sabadell y CaixaBank cambiando su domicilio fiscal a Valencia y Alicante, y que posteriormente fueron seguidas por miles de otras empresas a distintas ciudades del territorio español (principalmente a la comunidad autónoma de Madrid). Este hecho también tuvo duras repercusiones en la bolsa, provocando el desplome de cotizaciones de empresas importantes.

Respecto al ámbito monetario y de aspecto internacional, el futuro de una Cataluña independiente no era factible con la pertenencia a la Eurozona ni a disponer de la protección del Banco Central Europeo (sería necesario la creación de una nueva moneda). Este posible panorama fue la razón básica por la que se produjo una salida masiva de empresas y lo que acabó por afectar al sistema económico de Cataluña.

El 21 de diciembre de 2017 se procedió a celebrar las elecciones autonómicas de Cataluña convocadas como consecuencia de la aplicación del Art. 155 CE. La jornada transcurrió con normalidad, y aunque meses antes los partidos políticos de carácter independentistas consideraron estas elecciones como un abuso del poder del Estado español y las tacharon de unas elecciones contrarias a los derechos de los catalanes, acabaron presentándose y participando en ellas. Esta vez los resultados volvieron a ser favorables para los partidos independentistas, pero con una mínima diferencia de escaños frente a los partidos constitucionalistas.

El paso siguiente tras conocer los resultados era proponer un candidato a la presidencia y nombrarlo presidente de Cataluña. El 22 de enero de 2018 el presidente de del Parlamento propone a Carles Puigdemont, fugado a Bruselas en ese mismo momento, como “presidente legítimo” de Cataluña. La respuesta del Gobierno de Mariano Rajoy se fundamentaba en el pronunciamiento del TC: para que un candidato pueda ser investido ha de presentarse físicamente ante la cámara y gozar de autorización judicial para adoptar el cargo. Ambos requisitos estaban siendo incumplidos por Carles Puigdemont, ya que no iba a presentarse de manera física en el Parlamento al tener una orden emitida de busca y captura e ingreso en prisión<sup>32</sup>.

Las soluciones que intentó llevar al Parlamento los grupos independentistas era una investidura telemática o por cesión de poderes a otra personalidad e investidura en su nombre.

Tras la obligación del Parlamento de Cataluña a acatar las leyes relativas al procedimiento de investidura deciden proponer a otros candidatos. El problema seguía siendo parecido, todos los candidatos propuestos estaban siendo procesados por delitos relacionados al proceso independentista y no gozaban de autorización judicial.

Mientras ocurrían todos estos problemas, el 25 de marzo Carles Puigdemont es detenido en Alemania como consecuencia de la Eurorden dictada por la Juez<sup>33</sup>. Tras un par de semanas en la cárcel de Alemania, Carles Puigdemont es puesto en libertad bajo fianza al considerar los tribunales germanos que el caso estudiado no cumplía el requisito de la existencia de violencia para poder ser condenado por un delito de rebelión<sup>34 35</sup>.

El 14 de mayo de 2018 el Parlamento presenta y enviste como presidente a Quim Torra, candidato que cumplía con todos los requisitos que había establecido el Constitucional sirviendo de bloqueo ante posibles

---

<sup>32</sup> Guindal, Carlota “El TC permite la investidura de Puigdemont pero la condiciona a que regrese a España”, *La Vanguardia*, 27 de enero de 2018.

<sup>33</sup> Guindal, Carlota “El juez ordena reactivar las órdenes internacionales de detención para Puigdemont, Rovira y los cuatro exconsellers”, *La Vanguardia*, 23 de marzo de 2018.

<sup>34</sup> Pardo Torregosa, Iñaki “Torrent acusa al Estado de perseguir el corazón de la democracia y llama a la calma y a la no violencia”, *La Vanguardia*, 25 de marzo de 2018.

<sup>35</sup> Agencias, Neumünster “La Justicia alemana deja en libertad a Puigdemont y descarta el delito de rebelión”, *La Vanguardia*, 5 de abril de 2018.

irregularidades. Quim Torra fue designado por Carles Puigdemont y obtuvo una mayoría simple de votos para su aprobación y nombramiento como presidente.

Con la toma en posesión del cargo como Presidente de Cataluña de Quim Torra el día 2 de junio de 2018, se procede a la suspensión de la aplicación del Art. 155 CE y la restauración de las condiciones normales del Gobierno autonómico (sin un elevado grado de intervención de los órganos de Gobierno por parte del Estado español)<sup>36</sup>.

El problema explicado en la parte final de este epígrafe sobre la investidura del antiguo Presidente de la Generalidad de Cataluña, Carles Puigdemont, dió lugar a la proliferación de nueva jurisprudencia en forma de pronunciamientos del Tribunal Supremo. Como veremos a lo largo del siguiente epígrafe 1.2, el 27 de octubre de 2017, se establecieron una serie de medidas necesarias aprobadas por el Senado que tenían como objetivo la restauración del orden constitucional y garantizar el interés general de los españoles y en especial de los ciudadanos del territorio de Cataluña. Una de estas medidas se ejecuta con el objetivo de cesar a las personalidades que ocupan cargos con un nivel máximo de facultades, y por lo tanto el primer cargo que se ve afectado es el de Presidente de la Generalidad de Cataluña.

Ante esta medida, Carles Puigdemont interpuso un recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 942/2017. La Sentencia N° 653/2019, procedente del Tribunal Supremo y publicada el 21 de mayo de 2019, es un pronunciamiento del TS que tiene como consecuencia directa la demostración de una correcta aplicación de las medidas necesarias. Carles Puigdemont consideraba que dichas medidas, y por lo tanto todo el procedimiento de elaboración y a probación de las mismas, estaba fuera de la legalidad democrática que según la Constitución debe ser respetada en todo momento.

La parte demandante de dicho recurso solicitó lo siguiente:

*“A) Que se anule y deje sin efecto el Real Decreto 942/2017, de 27 de octubre por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, el cese del M.H. Sr. Presidente de la Generalitat de*

---

<sup>36</sup> Villalonga, Carles “El nuevo Govern de Torra toma posesión en un acto reivindicativo y escenifica el fin del 155”, *La Vanguardia*, 2 de junio de 2018.

*Cataluña, don Carles Puigdemont i Casamajó por los motivos invocados en este escrito de demanda,*

*»B) Que se restituya en el cargo de President de la Generalitat de Catalunya al M.H. Sr. Carles Puigdemont i Casamajó en reconocimiento de la situación jurídica individualizada que postula».*<sup>37</sup>

El fundamento por parte del demandante en este recurso se basa en dos conceptos: Infracción por parte del Real Decreto 944/2017 del procedimiento de comunicación para su publicación, el cual establece que debe realizarse por todos los Boletines Oficiales competentes sobre dicha materia, y según el demandante solamente se publicó en el BOE y se omitió su publicación en el Boletín Oficial de la CCAA; y segundo, el demandante considera que la aplicación del Art. 155 CE incurre en aspectos inconstitucionales.

Estos dos conceptos que el demandante utiliza como fundamentación de su recurso fueron contestados por la Abogacía del Estado con los siguientes razonamientos: La aplicación del Art. 155 CE es completamente respetuosa con la constitución y la legalidad, ya que se demuestra mediante distintos mecanismos (requerimiento y empeoramiento de la situación socioeconómica) la necesidad de aplicar las medidas acordadas y aprobadas por el Senado; alega una total proporcionalidad de las medidas ejecutadas en función de la situación de extrema necesidad en la recuperación del orden constitucional; y finalmente, se alega que no existe norma autonómica alguna que obligue a publicar en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Cataluña, basta con la publicación en el BOE para cumplir con las exigencias de comunicación estipuladas.

Además, a lo largo de este recurso se observa el pronunciamiento del Ministerio Fiscal, quien establece nuevos argumentos para considerar la desestimación de este recurso. El primer argumento que presenta el Ministerio Fiscal es la confusión por parte del demandante entre “hechos” y valoraciones personales y sentimentales de carácter político que no pueden ser consideradas por el Tribunal por falta de demostración y contraste; el segundo argumento es que existe una falta de presupuestos en la demanda que

---

<sup>37</sup> Sentencia Nº 653/2019, Tribunal Supremo, de 14 de mayo de 2019. (Consejo de Ministros, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 21 de mayo de 2019), Pp 2-3.

prueben la necesidad de impugnación del Real Decreto 944/2017; el tercer argumento es que existe motivación suficiente para considerar comunicado de manera correcta dicha aplicación del Art.155 CE mediante el uso del BOE; y finalmente, considera que existe un error de hecho en la presentación de dicha demanda, ya que según lo que exige el demandante deberían haber impugnado el nombramiento del presidente Quim Torra y no el Real Decreto 944/2017.

A lo largo de varios fundamentos de derecho que componen tal recurso se demuestra la correcta aplicación de las medidas derivadas del Art. 155 CE; considerando dichas medidas como la solución más correcta ante la situación de extrema gravedad que estaba aconteciendo en la Comunidad Autónoma de Cataluña<sup>38</sup>.

Como consecuencia de todos estos argumentos, el fallo del Tribunal de la sala de lo contencioso-administrativo es el siguiente: *“Que desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación de **DON CARLES PUIGDEMONT I CASAMAJÓ** contra el Real Decreto 942/2017, de 27 de octubre, por el que se acordó su cese como Presidente de la Generalitat de Cataluña en virtud de las medidas autorizadas el 27 de octubre de 2017 en aplicación del artículo 155 de la Constitución, debemos declarar y declaramos que es conforme a la Constitución, confirmándolo”*.<sup>39</sup>

## **1.2. ACUERDO DE APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS DEL ART. 155 CE Y PRONUNCIAMIENTO DEL SENADO (27 DE OCTUBRE DE 2017).**

Una de las fases más determinantes y que marcaron un antes y un después en todo lo concerniente al procedimiento de aplicación del Art. 155 CE

---

<sup>38</sup> Algunos de estos fundamentos a lo largo del Sexto fundamento de Derecho, de la Sentencia Nº 653/2019, Tribunal Supremo, de 14 de mayo de 2019, sobre la definición de las medidas necesarias: 1. *“Son las “necesarias para obligar” a la Comunidad Autónoma “al cumplimiento forzoso” de “las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan” o para proteger “el interés general de España” contra el que ha atentado;* 2. *“Las del artículo 155 de la Constitución son aquellas medidas útiles para hacer frente a actuaciones contra las que no sirven las respuestas ordinarias que pueden ofrecer los órganos constitucionales en su normal funcionamiento. Han de ser las necesarias, es decir las imprescindibles e idóneas para lograr los objetivos señalados por ese precepto, que no son otros que la defensa, la salvaguardia, de la propia Constitución y, en último extremo, de la soberanía del pueblo español del que emanan todos los poderes del Estado”*

<sup>39</sup> Sentencia Nº 653/2019, Tribunal Supremo, de 14 de mayo de 2019. (Consejo de Ministros, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 21 de mayo de 2019), pág 13.

vino dado por la Orden PRA/1034/2017 del 27 de octubre. Esta Orden es en primera parte un exhaustivo análisis de la actualidad del momento y lo que el proceso soberanista ha causado, a nivel nacional y autonómico; y en segunda parte una recopilación de todas las causas y consecuencias que supone la ejecución de las medidas planteadas por el Consejo de Ministros tanto a nivel general (economía, fiscalidad, derechos y deberes de los ciudadanos, unidad nacional de España) como a nivel particular (Presidencia autonómica, Parlamento de Cataluña, administraciones e instituciones autonómicas).

Vamos a comenzar por analizar la primera parte de dicha Orden (considerada como Anexo), donde se relata todo lo concerniente al Acuerdo del Consejo de Ministros y los supuestos de hecho que se han tenido en cuenta para la elaboración de las medidas de aplicación del Art. 155 CE:

*“Acuerdo del Consejo de Ministros por el que, en aplicación de lo dispuesto en el Artículo 155 de la Constitución, se tiene por no atendido el requerimiento planteado al M.H. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, para que la Generalitat de Cataluña proceda al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de sus actuaciones gravemente contrarias al interés general y se proponen al Senado para su aprobación las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del mencionado interés general”<sup>40</sup>.*

Esta parte se divide en cuatro puntos clave para proceder a un intenso análisis de lo que ha significado el proceso soberanista de Cataluña:

- El artículo 155 C.E., como garantía del cumplimiento de las obligaciones constitucionales por los entes territoriales en un Estado compuesto.
- Cumplimiento de los presupuestos habilitantes para la aplicación del artículo 155 de la Constitución.
- Requerimiento previo.
- Objetivo y necesidad de las medidas del artículo 155.

El primero de los puntos se enfoca en explicar el fundamento de la existencia del Art. 155 CE. Se describe como un mecanismo constitucional al que poder recurrir en caso de que se produzca la proliferación de una situación que derive en un claro peligro para el orden constitucional establecido, el cual

---

<sup>40</sup> Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, Núm. 260, BOE, pág. 103529.

debe ser respetado por todos los territorios que componen el Estado Español, y para el interés general del país.

Primeramente, se narra una recolecta de Sentencias procedentes del Tribunal Constitucional al cabo de los años y consideradas como jurisprudencia significativa<sup>41</sup> para el entendimiento del Art. 155 CE (todas sus características y funcionalidades) y también para su posterior desarrollo. Además se reconoce la existencia de este tipo de mecanismo en otros países donde la configuración territorial también se basa en el reparto de competencias y autogobierno de cada uno de los territorios y el reconocimiento de la unidad de Estado. La norma suprema que rige en estos países establece la obligación de respetar el orden constitucional por todos y cada uno de sus autonomías. Se enumeran las Constituciones de otros países que también recogen este mecanismo y se afirma que la redacción del Art. 155 CE está basado parcialmente en la Ley Fundamental de Bonn.

En resumen, podemos considerar que *“el artículo 155 como norma de excepción permite al Estado adoptar medidas para restablecer el orden constitucional o para prevenir, en su caso, un grave daño al interés general, respetando, en todo momento, la existencia de la Comunidad Autónoma, sus instituciones y su Estatuto”*<sup>42</sup>.

Al final de esta primera parte también se hace una curiosa mención a la primera vez que se activó el mecanismo reconocido por el Art.155 CE en el año 1989, por motivos relacionados con el ámbito de la fiscalidad. En esta primera ocasión, bastó con la respuesta al requerimiento del Consejo de Ministros para restaurar el orden constitucional y garantizar el interés general. Esta alusión

---

<sup>41</sup> La STC 215/2014 describió el Art. 155 CE como “medida de último recurso del Estado ante una situación de incumplimiento, manifiesto y contumaz, deliberado o negligente, de una determinada Comunidad Autónoma, que no ha adoptado, primero, por propia iniciativa, y luego, a instancia del Estado, las medidas oportunas para corregir la desviación en la que ha incurrido”. También se tiene en cuenta el fundamento de origen de dicho artículo, el cual se determinó en la STC 4/1981 “consecuencia del principio de unidad y de supremacía del Interés de la Nación”. Otra Sentencia a tener en cuenta y que plasma el objetivo primordial de dicho artículo “interés general del Estado”, determina que el Gobierno de la Nación es a quién corresponde velar por dicho interés y considera que actúa como garantía de “los derechos fundamentales por cuanto fundan un status jurídico-constitucional unitario para todos los españoles y son decisivos en igual medida para la configuración del orden democrático en el Estado central y en las Comunidades Autónomas, son elemento unificador, tanto más cuanto el cometido de asegurar esta unificación, según el artículo 155 de la Constitución, compete al Estado” es la STC 25/1981. La consideración del Art. 155CE como solución aplicable a conflictos de carácter autonómico se recoge en la STC 27/1987 en su mención como medio de “control excepcional de las Comunidades Autónomas por el Estado”.

<sup>42</sup> Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, Núm. 260, BOE, pág. 103530.

quiere demostrar que si se activó el procedimiento del Art. 155 CE para un tema de fiscalidad autonómica, su aplicación por motivos del proceso soberanista de Cataluña está completamente justificada.

El segundo punto, como bien dice su título, se centra en los presupuestos de hecho ocurridos para que se considere firmemente la aplicación del Art. 155 CE. Dos son los presupuestos que se prevén en el artículo: La vulneración total de las obligaciones constitucionales propias de cada CCAA y sus leyes autonómicas por los órganos y representantes autonómicos del territorio; y un grave menoscabo del interés general de España. En el caso del proceso soberanista de Cataluña concurren ambos presupuestos de hecho.

No solamente ha de producirse la concurrencia de estos presupuestos de hecho, sino que además deben ser conocidos por quien está ocasionándolos. Es decir, para que el Gobierno de la Nación ejecute, en nombre del Estado, el mecanismo previsto por el Art. 155 CE debe existir un “incumplimiento manifiesto, contumaz y deliberado de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por sus máximas instituciones gubernamentales y parlamentarias, de sus obligaciones constitucionales”<sup>43</sup> que se plasma directamente a través de la proliferación del proceso de independencia de Cataluña; a partir del cual muchos de los actos relacionados y motivados por este proceso han sido calificados por el Tribunal Constitucional como “desobediencia rebelde, sistemática y consciente de los reiterados pronunciamientos y requerimientos”<sup>44</sup> afectando de manera directa al empeoramiento del interés general de España.

Cuando una Comunidad Autónoma vulnera las obligaciones constitucionales por las que se rige el mantenimiento del orden constitucional y desarrolla una política a favor de la independencia del territorio con el objetivo de ser un Estado que no tenga nada que ver con España, como es el caso de la Comunidad de Cataluña, el Tribunal Constitucional considera vulnerados el artículo 1.2 CE sobre la soberanía del pueblo español y el artículo 2 CE sobre la unidad de España. Además, desde los inicios del proceso soberanista de Cataluña (año 2014) el Tribunal Constitucional se ha pronunciado múltiples

---

<sup>43</sup> Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, Núm. 260, *BOE*, pág. 103530.

<sup>44</sup> Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, Núm. 260, *BOE*, pág. 103531.



veces sobre la inconstitucionalidad de diversos actos y la vulneración de otros artículos de obligado cumplimiento para las instituciones catalanas.

La Orden que estamos analizando explica perfectamente la situación que se ha producido los últimos años: *“En dicha jurisprudencia reiterada, el Tribunal Constitucional ha constatado la voluntad de ruptura del marco constitucional en la distribución territorial del poder político, al pretender situarse a la Comunidad Autónoma de Cataluña como un ente soberano y, por tanto, no sometido en su toma de decisiones a la Constitución española de 1978 y a su Estatuto de Autonomía”*<sup>45</sup>. En consecuencia de esta actitud por parte de la Comunidad Autónoma de Cataluña se ha perjudicado la situación política de los ciudadanos de dicho territorio y de su situación socioeconómica. Los ciudadanos de Cataluña han sufrido un menoscabo del conjunto de sus derechos, al igual que los ciudadanos del resto del territorio español, donde se han supuesto ideales que no eran compartidos por una mayoría total de la población y que eran promovidos por sus representantes en el Parlamento de Cataluña. Es decir; cierta parte de la población ha sufrido la ausencia de representación en el Parlamento de Cataluña y por lo tanto sus derechos se han visto comprometidos por un ideal que no le representaba. Además de esta situación de carácter político, la sociedad ha sufrido un resquebrajamiento claro entre sus individuos como consecuencia de los diferentes ideales que cada vez se han alejado más los unos de los otros; provocando fuertes enfrentamientos entre amigos, compañeros de trabajo e incluso familiares.

A pesar de todo ello, los representantes de Cataluña (Parlamento) y las Instituciones de la Generalidad de Cataluña, han seguido promoviendo la instauración de una ideología independentista mediante todo tipo de acto político que estuviese al alcance de sus manos. Han vulnerado de manera consciente tanto la Constitución como su propia Ley autonómica, el Estatuto de Cataluña; no han prestado atención a los requerimientos de los distintos pronunciamientos procedentes del TC; y han establecido normas y leyes de carácter inconstitucional dentro de su ordenamiento<sup>46</sup> con el objetivo de

---

<sup>45</sup> Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, Núm. 260, BOE, pág. 103531.

<sup>46</sup> Nos referimos principalmente a la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, sobre el referéndum de autodeterminación; y la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, sobre “la transitoriedad jurídica y fundacional de la República”. Ambas leyes fueron declaradas inconstitucionales por el TC desde el primer día de su publicación e incorporación al ordenamiento legal. Ambas fueron aprobadas en el Parlamento de

determinar los distintos pasos que han de seguirse en caso de que se haga efectiva la independencia de Cataluña.

Como hemos ya mencionado anteriormente, a lo largo de dicha Orden se hace referencia a las consecuencias del proceso soberanista de Cataluña que se hacen visibles debido a un “serio deterioro del bienestar social y económico en la Comunidad Autónoma de Cataluña”<sup>47</sup>. Se reflexiona sobre lo que ha supuesto económicamente dicho proceso y se enumeran las distintas recesiones económicas que se han producido hasta el momento. A finales del primer epígrafe explicamos la situación de “las huidas de empresas” del territorio catalán a otros territorios del panorama español por miedo a que se viesan inmersos en unas condiciones económicas nada propicias para el desarrollo y comercialización, tanto nacional como internacional, de sus productos o servicios. Es decir, el proceso secesionista catalán ha puesto en tela de juicio el crecimiento económico del territorio, afectando a sus pilares económicos (la actividad empresarial y el turismo).

El tercer punto describe todo el proceso referente al requerimiento previo. Dicho requerimiento se considera necesario para la aplicación del Art. 155 CE, ya que es la manera que tiene el Gobierno de la Nación de demostrar la existencia de actos completamente contrarios a la Constitución y al mantenimiento del orden constitucional. Básicamente este punto de la Orden está compuesto por el requerimiento (documento literal) que se elaboró el 11 de octubre de 2017 por el Consejo de Ministros:

*“Requerir al M. H. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, en su condición de más alto representante de la Generalitat y de representante ordinario del Estado en Cataluña, al amparo del artículo 155 de la Constitución española, a fin de que:*

*1. El Presidente de Generalitat confirme si alguna autoridad de la Generalitat de Cataluña ha declarado la independencia de Cataluña y/o si en su declaración del 10 de octubre de 2017 ante el pleno del Parlamento implica la declaración de independencia al margen de que esta se encuentre o no en vigor.*

---

Cataluña, donde se supone que la representación de todos los ciudadanos del territorio debe adecuarse al interés general de los mismos, no solamente a una parte de la sociedad que compartía la misma ideología secesionista. Por esta razón el TC consideró que se vulneraron todas las garantías democráticas y determinó el conocimiento del carácter contrario de dicho acto frente el propio Reglamento del Parlamento de Cataluña.

<sup>47</sup> Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, Núm. 260, BOE, pág. 103532.

*2. Comunique de forma fehaciente al Gobierno de la Nación su respuesta afirmativa o negativa antes de las 10:00 horas del próximo 16 de octubre”.*

Estos dos últimos puntos son la base de dicho requerimiento, ya que determina la obligación de dar respuesta sobre lo ocurrido (declaración de independencia de Cataluña) y que es considerado por el Gobierno de la Nación como presupuesto de hecho suficiente para la activación del procedimiento del Art. 155 CE. Estipula también los plazos de contestación al requerimiento.

La segunda parte del requerimiento recoge las obligaciones a las que se enfrenta el Presidente y Gobierno de la Generalidad de Cataluña en caso de que la contestación a tal requerimiento sea afirmativa o no se llegue a producir. Esta segunda opción, que no se obtenga ninguna respuesta por parte del Presidente de Cataluña o que aún habiendo dado respuesta no se limite a una ser una respuesta afirmativa o negativa, se considera como una confirmación sobre la declaración de una supuesta independencia de Cataluña.

Estas obligaciones son tres y se basan en una inmediata revocación, tanto por parte del Presidente como por parte del Gobierno autonómico, de la declaración de independencia y cualquier otra actividad que promueva la proliferación de dicho ideal independentista; que se comunique dicho requerimiento a la Sra. Presidenta y a la Mesa del Parlamento de Cataluña y sus obligaciones; y que se proceda al cumplimiento de dicho requerimiento antes de las 10:00 del día 19 de octubre. Todas estas medidas tienen como objetivo la restauración del orden constitucional y estatutario.

Finalmente, la tercera parte del requerimiento hace mención de las consecuencias que presenta la omisión de las obligaciones de dicho requerimiento: *“en caso de no atenderse el presente requerimiento, el Gobierno de la Nación, en cumplimiento de sus funciones atribuidas por la Constitución, propondrá al Senado la adopción de las medidas necesarias para el cumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de sus obligaciones constitucionales y para la protección del interés general, al amparo de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución española para restaurar el orden constitucional y estatutario vulnerado”*; como podemos entender de este extracto, las consecuencias son la ejecución de las medidas necesarias planteadas por el Senado para el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y garantizar la protección del interés general.

La contestación del Presidente de la Generalidad de Cataluña comienza directamente con la concepción de que *“El pueblo de Cataluña, el día 1 de octubre, decidió la independencia en un referéndum con el aval de un elevado porcentaje de los electores”* y considerando este hecho como un acto completamente fundamentado y en el que apoyarse para poder proceder posteriormente a su declaración de independencia. En ningún momento se retracta sobre tal declaración y por tanto no concibe una respuesta negativa a tal requerimiento.

Por todos estos motivos la Orden considera que el Presidente de Cataluña y los distintos órganos e instituciones autonómicas de Cataluña han vulnerado por completo la Constitución y su propio Estatuto de Autonomía, han obviado el requerimiento de cese de cualquier actividad de carácter independentista y han confirmado el enfrentamiento con el Gobierno de la Nación. Este tercer punto finaliza con la siguiente reflexión: *“Por todo lo expuesto, se constata que no ha sido atendido el requerimiento formulado el pasado 11 de octubre, reiterando el incumplimiento frontal de las obligaciones constitucionales y estatutarias por la Comunidad Autónoma de Cataluña, con grave riesgo al interés general”*.

El cuarto y último punto de esta primera parte de la Orden PRA/1034/2017 desarrolla el fundamento de las medidas necesarias contempladas durante la aplicación del Art. 155 CE y los objetivos que se persiguen (restauración del orden constitucional, garantizar el interés general y proteger los derechos y libertades de todos los ciudadanos del Estado español) Esta parte la analizaremos en el siguiente epígrafe 1.3.

La segunda parte de la Orden se centra en el propio Acuerdo de las medidas previstas durante la aplicación del Art. 155 CE. Dichas medidas solamente pueden ser concebidas una vez que ya se ha considerado por no atendido el requerimiento al Presidente de la Generalidad de Cataluña explicado anteriormente; y finalmente, solamente pueden ser autorizadas por el Senado debido a su inherente carácter de representación autonómica. Vamos a analizar todas y cada una de ellas:

- *Medidas dirigidas al Presidente de la Generalitat de Cataluña, al Vicepresidente y al Consejo de Gobierno:* La primera de todas las medidas tiene como objetivo conseguir una restauración del orden

constitucional mediante la intervención de los miembros u organismos de representación en Cataluña que hayan vulnerado de manera reiterada la constitución y generado un peligro para el interés general. En este caso se prevé el cese del Presidente de la Generalidad de Cataluña, el Vicepresidente y los miembros del Consejo de Gobierno de Cataluña. A través de esta medida se estipula que todas y cada una de las funciones que corresponden a los cesados, serán absorbidas y ejercidas por órganos o autoridades de carácter nacional durante el periodo de tiempo que dure la aplicación de las medidas necesarias. Estos órganos o autoridades serán determinados por el Gobierno de la Nación; organismo que adquiere un papel protagonista y decisor durante la ejecución del Art. 155 CE.

- *Medidas dirigidas a la Administración de la Generalitat:* Al igual que sucede con la medida anterior, el Gobierno de la Nación intervendrá la Administración de la Generalidad de Cataluña; pero esta seguirá desarrollando las funciones que le son propias y que aparecen reconocidas en el Art. 71 del Estatuto de autonomía. Debido a tal intervención, la Administración de la Generalidad de Cataluña quedará bajo total supervisión de sus funciones por aquellos órganos o autoridades que el Gobierno de la Nación haya creado para ello. Además se estipulan una serie de funciones propias de estos órganos o autoridades temporales con el objetivo de reestablecer el orden constitucional:
  - Podrán dictar y obligar a la adopción de todas las disposiciones, actos, resoluciones, instrucciones u ordenes de servicio que les faculden para ejercer las funciones que han asumido temporalmente. Además, deberán ser respetadas y cumplidas por todos los miembros que pertenezcan a la Administración.
  - Se establece la necesidad previa de comunicación o autorización a los órganos y autoridades designadas por el Gobierno de la Nación de todos los actos, actuaciones y

resoluciones que provengan de la Administración de la Generalidad. Si no se cumple con esta obligación de un examen previo de la viabilidad constitucional, se considerarán nulos.

- Tendrán la capacidad de poder decidir sobre el nombramiento, cese o sustitución temporal de cualquier personalidad que forme parte o dependa de la Administración de la Generalidad de Cataluña.
- En caso de que se produzca una vulneración de las disposiciones, actos, resoluciones, instrucciones u órdenes establecidas, éstos tendrán capacidad para solicitar responsabilidad disciplinaria y el cumplimiento de las mismas.
- *Medidas singulares sobre determinados ámbitos de actividad administrativa:* A pesar de que las medidas del punto anterior estaban relacionadas con la actividad de la Administración de la Generalidad de Cataluña, se establecen otras medidas adicionales de Administración sobre temas muy concretos como son los siguientes:
  - Seguridad y orden públicos: como medida preventiva y para garantizar la seguridad del territorio de Cataluña, los órganos y autoridades designados por el Gobierno de la Nación tendrán capacidad tanto para desplegar los Cuerpos y Fuerzas de seguridad Nacional en coordinación con los Mossos d'Esquadra, como para sustituir los cuerpos de Policía propios de Cataluña por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
  - Área de gestión económica, financiera, tributaria y presupuestaria: Se autoriza al Gobierno de la Nación a desempeñar las funciones en materia económica y fiscal a través de los entes estipulados en el apartado "*Medidas dirigidas a la Administración de la Generalitat*". El objetivo es garantizar el correcto funcionamiento del sistema

económico y fiscal de Cataluña en beneficio de los ciudadanos (correcta prestación de servicios públicos, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera).

- Área de telecomunicaciones y comunicaciones electrónicas y audiovisuales: El objetivo de esta medida es garantizar la correcta transmisión de información dentro del territorio de Cataluña. Se busca la comunicación de información veraz, contrastada, objetiva y respetuosa con todas las ideologías existentes.
- *Medidas dirigidas al Parlamento de Cataluña:* Todas las medidas dirigidas al Parlamento tienen como objetivo mantener la máxima función de representación, pero garantizando al mismo tiempo el cumplimiento de la Constitución y el Estatuto de Autonomía. Para ello se determinan una serie de medidas particulares:
  - Se establece un bloqueo a una de las facultades principales que posee el Presidente del Parlamento de Cataluña, la propuesta de nuevo candidato a la presidencia. La razón de ello es porque deben respetarse los plazos de vigencia de las medidas, y hasta que éstas no dejen de aplicarse o se hayan celebrado las elecciones anticipadas y la constitución del nuevo Parlamento de Cataluña no podrá gozar de esta función.
  - El control y la supervisión de las funciones y actos que desarrolle el Parlamento de Cataluña mientras se estén aplicando las medidas necesarias derivadas de la aplicación del Art. 155 CE corresponderán al órgano u autoridad que determine el Senado.
  - Todos los actos y resoluciones que se presenten ante la cámara del Parlamento deben ser acordes con la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Cataluña y las resoluciones del Tribunal Constitucional que existan hasta el momento.

- En concordancia con el punto explicado anteriormente, el ejercicio de las funciones propias del Parlamento no podrá contravenir ninguna de las presentes medidas ni ninguno de sus objetivos. Para ello se establece que sin la aprobación o autorización del ente que el Gobierno de la Nación designe para el control de nuevas iniciativas y enmiendas, o que no hayan transcurrido menos de 30 días desde su comunicación, no podrán considerarse vigentes y se suspenderán todos los trámites subsiguientes.
- *Medidas de carácter transversal:* Estas últimas medidas se establecen con el objetivo de aportar fundamento y razón de necesidad a todas las medidas explicadas anteriormente. A su vez se dividen en distintos ámbitos:
  - Normativa estatal y autonómica de aplicación: Los órganos designados por el Gobierno de la Nación para la ejecución y control de las medidas planteadas deberán ajustar sus funciones a la normativa vigente de carácter estatal y autonómico.
  - Declaración de invalidez e ineficacia de disposiciones, actos y resoluciones autonómicas dictadas en contravención con las medidas aprobadas en el Acuerdo: Las medidas de este acuerdo deberán ser tomadas en consideración para el desarrollo de cualquier iniciativa, resolución o celebración de cualquier acto de carácter político. La consecuencia del no cumplimiento de esta medida será la inmediata nulidad de las mismas.
  - Publicaciones en boletines oficiales: La última fase para declarar la entrada en vigor de una nueva normativa autonómica es la publicación en los Boletines o Diarios Oficiales. Durante el ejercicio de las medidas de este acuerdo los órganos y autoridades designados por el Gobierno de la Nación serán los encargados de autorizar tal publicación.



- Modificación de los Departamentos, de las estructuras orgánicas y de los organismos, entes y entidades vinculadas o dependientes de la Generalitat de Cataluña: Los órganos y autoridades designados por el Gobierno de la nación tendrán la capacidad y autoridad para proceder a determinar cambios sustanciales en los Departamentos autonómicos y estructuras de las instituciones; como por ejemplo el cese de determinados cargos y la entrega de funciones a entidades/cargos distintos de los originalmente establecidos para ello.
- Creación de órganos y designación de autoridades por el Gobierno de la Nación para el cumplimiento de las medidas: El Gobierno de la Nación estará autorizado durante la vigencia de las medidas de este Acuerdo para la creación de tantos órganos y autoridades como considere necesario para cumplir con los objetivos propios del Art. 155 CE.
- Disposiciones y protocolos de actuación: El Gobierno de la Nación tiene potestad para determinar los protocolos de cumplimiento de las medidas de este Acuerdo que permiten alcanzar el orden constitucional de la manera más segura posible.
- Seguridad jurídica de los funcionarios públicos o empleados sujetos al régimen laboral de la Generalitat de Cataluña: Todo aquel miembro perteneciente a la Administración autonómica y que haya sido procesado por el Gobierno Autonómico intervenido debido a un correcto ejercicio de sus funciones (acatamiento de las resoluciones del TC y respeto de las normativas) que perjudicaba de manera directa al proceso soberanista de Cataluña, será exculpado de cualquier responsabilidad y su expediente sancionador declarado nulo.

- Potestad disciplinaria y traslado del tanto de culpa al Ministerio Fiscal: La responsabilidad penal del incumplimiento de las medidas de este Acuerdo deberán ser puestas en conocimiento del Ministerio Fiscal.
- Duración y revisión de las medidas: Las medidas de este Acuerdo no presentan una fecha concreta de finalización de su vigencia; pero sí que se reconocen dos supuestos en los que dejarían de ser aplicadas: La toma de posesión de un nuevo Gobierno de la Generalitat (consecuencia de la celebración de elecciones); y cuando se pruebe la inexistencia de los presupuestos de hecho que hicieron necesaria la aplicación del Art. 155 CE. En el momento en el que se produzca alguno de estos dos casos el Gobierno de la Nación deberá informar al Senado para que éste proceda a su finalización.
- Notificación, entrada en vigor y publicación: Dicho Acuerdo será publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE) y las medidas que contiene entrarán en vigor desde este mismo momento.

Tras el análisis de la Orden PRA/1034/2017, del 27 de octubre, procedente del Consejo de Ministros debemos proceder a analizar seguidamente el pronunciamiento y autorización del Senado. La resolución del 27 de octubre de 2017 es resultado del pronunciamiento de la Presidencia del Senado, mediante el cual se enuncia el Acuerdo de aplicación de las medidas estipuladas por el Gobierno.

El Acuerdo del Senado del 27 de octubre puede ser considerado como la evolución de un acuerdo anterior procedente del Consejo de Ministros, anunciado tan solo 6 días antes (21 de octubre de 2017), donde se marcaban las medidas a tener en cuenta por el Senado y que debían ser consideradas como mecanismos de restauración de la constitucionalidad y de control ante una situación que estaba completamente fuera de la legalidad.

Esta resolución se publicó en el Boletín Oficial del Estado (BOE) el viernes 27 de octubre de 2017, corresponde al número 260, sección I, página

103527 y bajo la referencia 12327. Es una resolución que se caracteriza por ser muy breve, ya que contiene solamente las modificaciones que el Senado consideró necesarias para una correcta aplicación y ejercicio de las presentes medidas. El objetivo final de esta resolución era determinar cuáles serían las medidas definitivas que seguiría el Gobierno central y el cumplimiento del requisito básico de su proporcionalidad frente a la situación de gravedad que se intentaba intervenir. Estas medidas otorgaban al Estado la flexibilidad necesaria para poder atacar el problema de manera directa y sin tener que proceder a la elaboración de documentación necesaria para obtener el permiso necesario de su aplicación; es decir, era una manera de facilitar la intervención del Gobierno central y su toma en posesión del control de la situación para proceder a aplicar la solución correspondiente en cada momento ante problemas con un claro carácter inconstitucional.

Si analizamos la estructura de la resolución vemos cómo está dividida en dos partes diferentes en función de lo que considera el Pleno del Senado. La primera parte es muy breve, y se asocia a la situación y características del momento que han obligado a proceder con este tipo de pronunciamiento; mientras que la segunda parte se destina a la redacción de todas y cada una de las modificaciones necesarias en las medidas previamente establecidas por el Consejo de Ministros.

Dentro de la parte primera, observamos una distinción de dos momentos clave constatados por el Senado y que han influido de manera decisiva a la hora de concebir la utilización del Art. 155 CE como solución inmediata al problema del proceso soberanista de Cataluña. El primer momento resume la causa básica por la que se acude a la aplicación del Art. 155 CE como herramienta: “La extraordinaria gravedad en el incumplimiento de las obligaciones constitucionales y la realización de actuaciones gravemente contrarias al interés general por parte de las Instituciones de la Generalitat de Cataluña”<sup>48</sup>. El segundo momento relata el carácter crítico de la situación y la necesidad de utilizar herramientas que supongan una intervención del Estado central y la restauración del orden institucional: “Que el Presidente del Gobierno planteó un requerimiento al Presidente de la

---

<sup>48</sup> Párrafo perteneciente a la parte I.a) de la Resolución de las Cortes Generales del 27 de octubre de 2017 sobre el *Acuerdo del Senado para la aprobación de las medidas requeridas por el Gobierno durante la aplicación del Art. 155 CE*, BOE

Generalitat para que procediera al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de actuaciones gravemente contrarias al interés general, y que dicho requerimiento no ha sido atendido por el Presidente de la Generalitat”<sup>49</sup>.

Como ya hemos dicho anteriormente, la segunda parte de la resolución enumera las modificaciones que la Presidencia del Senado considera necesarias para una correcta aplicación del Art. 155 CE y un desarrollo pleno de todas sus consecuencias. El último y principal objetivo de estas medidas es restaurar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales que deben cumplir todos los órganos/instituciones de carácter autonómico, y a la vez este hecho garantizará el cuidado y el respeto del interés general del pueblo de Cataluña. Son ocho las diferentes modificaciones que se enumeran en este documento sobre las medidas ya planteadas en el Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros y al que hemos hecho referencia al principio de este punto. Analicemos el significado de cada una de estas modificaciones:

- La primera de todas hace referencia al protagonismo que debe mantener el Gobierno de la Nación, ya que será el encargado de ejercer todas y cada una de las funciones necesarias para garantizar la restauración de la constitucionalidad y velar por el interés general de Cataluña. Además, será el encargado y decisor de todos los órganos y autoridades responsables del ejercicio de cada función.
- La segunda modificación es relativa al las facultades que ostenta la Generalitat sobre la función informativa de carácter audiovisual sobre los ciudadanos catalanes.
- La tercera modificación afecta al Parlamento de Cataluña. Finalmente se anulan aquellas medidas contempladas por el Consejo de Ministros que tenían como objetivo asignar a una autoridad gubernativa el control y filtro de todos y cada uno de los actos y pronunciamientos procedentes del parlamento de Cataluña. Lo que se pretendía en un primer momento era evitar a

---

<sup>49</sup> Párrafo perteneciente a la parte I.b) de la Resolución de las Cortes Generales del 27 de octubre de 2017 sobre el *Acuerdo del Senado para la aprobación de las medidas requeridas por el Gobierno durante la aplicación del Art. 155 CE*, BOE.

toda costa la posibilidad de que volviese a ocurrir un acto de carácter inconstitucional procedente de esta cámara autonómica.

- Posiblemente la cuarta modificación sea una de las más importantes en el Acuerdo. Determina el procedimiento a seguir para la atribución de competencias entre distintos órganos, y por supuesto determina quién es el organismo que decidirá sobre la atribución de estas; el Gobierno de la Nación. Además, deja muy claro que el ejercicio de todas y cada una de las competencias, facultades y funciones contempladas durante la aplicación del Art.155 CE deberán ajustarse obligatoriamente a la normativa, tanto de carácter estatal como autonómico. Al ser un ámbito legal complicado, se reconoce la existencia de una institución que velará en todo momento por el correcto desempeño de las competencias asumidas por el Gobierno de la Nación y garantizando el respeto de la normativa vigente; esta institución será el Tribunal contencioso administrativo.
- La quinta modificación se refiere al trasvase de poderes que se producirá en el momento del cese del Presidente, Vicepresidente y Consejeros del Gobierno de Cataluña a favor de aquellos órganos designados por el Gobierno de la Nación. Se busca garantizar los derechos de los ciudadanos catalanes y afectar lo menos posible el interés general.
- La sexta modificación advierte sobre la obligatoriedad de cumplimiento de este acuerdo frente a todos los órganos e instituciones afectadas por la aplicación del Art. 155 CE. En el caso de que algún organismo o institución no acate este Acuerdo, se considerará un incumplimiento de la Constitución y por tanto las consecuencias derivadas serán de la misma naturaleza.
- La penúltima modificación establece que el órgano encargado de velar por el correcto desempeño de todas y cada una de las medidas contempladas en el Acuerdo de aplicación del Art. 155 CE será la Comisión conjunta de las Comisiones Generales de Comunidades Autónomas y Constitucional.

- El último apartado de las modificaciones reconoce la posibilidad de posibles actualizaciones del Acuerdo y sus medidas. Además, contempla la situación de anticipar el cese de la aplicación del Art. 155 CE si algunas de las medidas previstas también dejaran de ser necesarias. También se reitera en este apartado la necesidad del carácter proporcional de las medidas contempladas respecto a la situación que se quiere intervenir, y siendo necesaria la modulación en su aplicación en el caso de que ocurran cambios considerables respecto a la situación inicial.

Lo que intenta el Gobierno es apoyarse en la existencia de documentos y legislación suficiente para poder afrontar una situación contemplada en la Constitución pero que nunca se ha ejecutado. El respeto de los derechos fundamentales y el mantenimiento de las garantías necesarias para cualquier ciudadano se traduce para el Gobierno de la Nación en la existencia de múltiples organismos que auditen el proceso de aplicación del Art. 155 CE.

### **1.3. EL ART. 155 CE COMO HERRAMIENTA DEL ESTADO Y OBJETIVOS DE SU APLICACIÓN.**

Una de las primeras características a tener en cuenta sobre el Art. 155 CE es su escasa previsión dentro del texto constitucional; es decir, es un precepto donde no están completamente determinados los supuestos de hecho a partir de los cuales debe considerarse su aplicación y por lo tanto existe una falta de previsiones en lo que a situaciones de carácter inconstitucional se refiere.

Como se explicará en puntos siguientes del trabajo, para proceder a la aplicación del Art. 155 CE debe seguirse un procedimiento estipulado y reconocido también por artículos de otros textos legales, como por ejemplo el Reglamento del Senado. El procedimiento debe iniciarse mediante un requerimiento del Gobierno hacia el Presidente de la Comunidad Autónoma con el objetivo de que este segundo cese toda actividad que suponga un perjuicio al interés general del pueblo y vulnere cualquier precepto constitucional.

A lo largo del proceso independentista de Cataluña este requerimiento se realizó justo un día después de la declaración de independencia realizada por el presidente de Cataluña Carles Puigdemont el 10 de octubre de 2017; el Gobierno de España consideró este hecho totalmente contrario a la Constitución y procedió a seguir el protocolo establecido para la aplicación del Art. 155 CE y emitir un requerimiento hacia Carles Puigdemont. Durante este primer paso solamente intervienen los poderes Ejecutivos, ningún otro poder tiene cabida dentro del requerimiento, ni tampoco ningún otro organismo o institución.

El requerimiento representa la última oportunidad que tiene el receptor del mismo, en este caso el Presidente de Cataluña, para cumplir con el marco constitucional y no hacer peligrar en ningún momento el interés general establecido; además de utilizarse como el método para concretar jurídicamente la causa que da lugar a la activación del procedimiento. En el momento en el que este requerimiento sea desatendido o se observe la realización de un acto de carácter inconstitucional posterior al mismo, se procederá a la determinación por el Consejo de Ministros y el Senado de aquellas medidas de aplicación al amparo del Art. 155 CE.

Hay que aclarar que todas las medidas planteadas durante la aplicación del Art. 155 CE deben responder a la causa jurídica reconocida mediante el requerimiento. Todo el procedimiento debe versar sobre una misma causa desde sus inicios; ya que de otra manera se consideraría una clara vulneración de la seguridad jurídica. Esta primera fase de relativa al requerimiento tiene un fundamento jurídico sencillo, además de ser la última oportunidad que tiene el ejecutivo autonómico de cesar aquellos actos constitucionalmente contrarios es también el último mecanismo jurídico que permite una resolución del problema mediante la aplicación del régimen ordinario antes de proceder a la aplicación del régimen de excepcionalidad. Un fallo de formulación durante esta primera fase sobre la naturaleza del requerimiento invalidaría todo el proceso siguiente, al igual que un exceso de proporcionalidad entre la causa del mismo y alguna de las medidas planteadas por el Consejo de Ministros y Senado.

Como todo proceso, existen figuras que marcan las diferencias y que adquieren ciertas responsabilidades para poder garantizar un buen

funcionamiento. En el caso del procedimiento de aplicación del Art. 155 CE es el Senado quien desempeña un papel crucial desde el primer momento hasta el último, y quien garantiza que se cumple las garantías mínimas exigidas. Las razones por las que es el Senado el protagonista de este proceso es porque tratándose de problemas con un carácter autonómico muy marcado, este órgano representa tanto el apoyo que necesita el gobierno, a modo de una mayoría política, para proceder con las medidas estipuladas; como un órgano de representación autonómica mediante todos y cada uno de los individuos que conforman el Senado.

El procedimiento de aplicación del Art. 155 CE viene regulado en el art. 189 del Reglamento propio de dicha cámara. Por gran parte de la sociedad es considerado que el Senado es una cámara que no reporta beneficio alguno para la política española, simplemente genera un coste que debemos pagar todos los ciudadanos. Sin embargo, la realidad y la funcionalidad del Senado está muy lejos de las expectativas que la ciudadanía tiene sobre este órgano.

El Senado es la única cámara que reconoce el Art. 155 CE y que goza de las principales atribuciones territoriales para poder determinar los pasos a seguir sobre esta materia. Las razones derivan de su inherente carácter autonómico y de su innegable representación territorial. Es por ello que el autor de la resolución del 27 de octubre que analizamos en el epígrafe anterior es el Senado, órgano que tiene la última palabra sobre todas las medidas contempladas por el Consejo de Ministros. El Senado es quien tiene la máxima y última autorizar para aprobar, modificar, eliminar o introducir cualquier medida que sea amparada por el Art. 155 CE. Como bien resume Joaquín Urías “no hay duda de que en realidad la puesta en marcha del mecanismo de ejecución estatal extraordinaria es una competencia del Senado”<sup>50</sup>.

Esta responsabilidad lleva aparejadas ciertas obligaciones, como es la determinación de la causa por la que se da lugar al inicio de este procedimiento. También debe determinar de la manera más concreta todas y cada una de las medidas contempladas para ser aplicadas con el objetivo de solucionar el acto o hecho considerado inconstitucional; en este caso, la

---

<sup>50</sup> Urías, Joaquín. *El Artículo 155 CE: alcance y límites de una excepción constitucional*. núm. especial art. 155 CE, Revista Catalana de Dret Públic, 2019, p.108



declaración unilateral de independencia. Esta determinación de las medidas debe ser realizada por el Senado obligatoriamente, sin poder ceder dicha competencia al Gobierno. La razón de esta obligación vuelve a ser el carácter de representación autonómica que posee el Senado frente al resto de instituciones y órganos a disposición del Estado central; quién sería mejor garante de los derechos e intereses de un determinado territorio que una institución conformada por los representantes autonómicos de las diferentes CCAA que conforman el Estado Español.

Además de la concreción de las medidas, también es necesario que determinen el nivel de intensidad con el que se aplicará cada una, el momento de aplicación y el grado de afectación en la distribución territorial del poder conferido por la constitución. Si todas estas funciones se dejaran en manos del Gobierno se produciría una vulneración en el reparto de competencias y el procedimiento no contaría con las garantías jurisdiccionales mínimas.

Lo que sí corresponde a otras instituciones, como es en este caso el Tribunal Constitucional, es la comprobación de que las medidas estipuladas por el Senado cumplen con las garantías de concreción y certeza. Sin embargo, el análisis del correcto funcionamiento y desempeño de todas y cada una de las medidas sigue correspondiendo al Senado, al igual que la revocación de la aplicación del Art. 155 CE.

Como se explicará dentro de la parte teórica del trabajo destinada a analizar el fundamento y límites jurídicos bajo los que se formula el Art. 155 CE debemos destacar un concepto que define perfectamente Eduardo García de Enterría “el artículo 155 no prevé una suspensión del Estado autonómico, sino una alteración excepcional de las competencias ejecutivas de una comunidad autónoma”<sup>51</sup>; es decir, debemos tener en cuenta que se trata de un problema que debe ser tratado obligatoriamente por el poder ejecutivo del Estado y el de la comunidad autónoma en cuestión.

Las medidas que deben ser ideadas y posteriormente concretadas por el Senado deben cumplir una serie de características relativas a sus efectos de aplicación. Respetando la proporcionalidad que las caracteriza, se debe

---

<sup>51</sup> García de Enterría, Eduardo (1983). El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones. *Revista de Administración Pública*, (100-102).

deducir el carácter limitado de su aplicación por el Gobierno. En definitiva, estas medidas deben ser creadas pensando en todo momento en solucionar los problemas generales relacionados con la comunidad autónoma (el interés general), no se deben plantear con el objetivo de afectar la gobernabilidad del territorio. Todo ello tiene como consecuencia directa que el Constituyente deba formular una serie de medidas que supongan una intervención de la relación existente entre el propio Estado central y la comunidad autónoma, y evitar influir el ámbito de gobierno de la comunidad.

La intensidad de las consecuencias derivadas de la aplicación del Art. 155 CE también está debidamente limitada, ya que el Gobierno solamente podrá ser capaz de adoptar funciones del gobierno autonómico y de la administración como máximo, nunca podrá adoptar competencias únicas reconocidas al parlamento de Cataluña, en este caso, u otras instituciones de carácter autonómico.

Al contrario de lo que fueron promulgando los partidos políticos de carácter independentista, la aplicación del Art. 155 CE no supone una vulneración total del sistema legal español ni tampoco se impone la Constitución Española como una ley que permita al Gobierno central adoptar todas y cada una de las funciones propias del Gobierno autonómico. Todos estos argumentos contrarios sobre el Art. 155 CE son una mentira sin fundamento, ya que de hecho el propio artículo prohíbe esta situación.

Según el propio Art. 155 CE en su apartado segundo determina que “para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas”; es decir, se refiere a todas aquellas medidas que debe concretar el Senado y que supondrán el reconocimiento del Ejecutivo central como organismo que adopte provisionalmente las funciones del Ejecutivo autonómico. Concentrar los poderes y competencias ordinarias que han sido reconocidos a cada comunidad autónoma en una única figura representada por el Gobierno Central, sería una completa vulneración de la seguridad jurídica de cualquier ciudadano y una controversia total de la propia Constitución. Además, las medidas presentadas dentro del pronunciamiento del Senado no tienen poder para proceder a la suspensión de la división de poderes autonómicos y

solamente servirán como herramienta para controlar la eliminación de cualquier exceso de intensidad durante su aplicación.

Debe quedar muy claro que durante el periodo de tiempo que dure la aplicación del Art. 155 CE seguirán estando en vigor y con su carácter de aplicabilidad total todas y cada una de las leyes reconocidas en la comunidad autónoma. Tampoco se procederá al desmantelamiento de cualquier órgano estatutario con un reconocido carácter autonómico, ni se permitirá que el Ejecutivo central declare ilegales los textos estatutarios propios de cada territorio.

Otro aspecto que debe ser analizado con extrema delicadeza son las competencias de carácter político de las que goza el Ejecutivo estatal. Podemos destacar principalmente la capacidad de disolver la cámara legislativa autonómica, una competencia con la que el Estado consigue establecer un control total de la situación política del territorio en cuestión.

Dicha competencia política es considerada como una de las más efectivas a la hora de obtener resultados inmediatos, ya que es la opción más potente para una posible negociación entre los poderes ejecutivo y legislativo. Además presenta una consecuencia directa sobre el Presidente del Gobierno, concediéndole un mayor rango de autoridad y trascendencia en la toma de decisiones durante el periodo que resulte la aplicación del Art. 155 CE. Durante la posibilidad de una disolución de la cámara legislativa las funciones de carácter autonómico que desempeñe el Ejecutivo central no estarán bajo la supervisión del Parlamento de Cataluña en este caso.

En caso de que se produzca un enfrentamiento entre el Ejecutivo central y el Ejecutivo autonómico sobre el correcto desempeño de alguna de las medidas estipuladas por el Senado, el Gobierno de la Nación relevará en funciones al Ejecutivo autonómico.

La suspensión del Parlamento de Cataluña y la convocatoria de nuevas elecciones solamente podía depender de la decisión que tomase el Presidente del Gobierno Mariano Rajoy, quien fue asesorado en todo momento por su equipo político. Este es el único procedimiento reconocido hasta el momento para retirar del poder a los responsables de la causa de inconstitucionalidad que da lugar a la aplicación del Art. 155 CE.

Como anécdota, debemos saber que durante el proceso de configuración del proceso de aplicación del Art. 155 CE donde se determinaron tanto sus fases como los órganos competentes en cada una de ellas, se rechazó un total de dos veces la propuesta de enmiendas que tenían como objetivo permitir no solo la disolución del Parlamento autonómico, sino también otros órganos autonómicos que provocasen una influencia suficiente sobre el parlamento como para ser responsable de los actos inconstitucionales.

La última idea que debemos considerar sobre el Art. 155CE como herramienta del Estado es la temporalidad y factores de finalización. A lo largo de la redacción del propio artículo dentro del texto constitucional en ningún momento hace referencia a periodos de tiempo concretos. Es por ello que, junto con su propia naturaleza y causas que derivan a su ejecución, se debe considerar que es una medida transitoria.

Este carácter de transitoriedad quiere decir que mientras se mantengan las causas que propiciaron el uso del Art. 155 CE, se mantendrán todos y cada uno de los efectos que supone su vigencia. En definitiva, no existe ningún precepto que establezca un tiempo máximo de aplicación del artículo. Sin embargo, cesarán sus efectos cuando se produzca cierta situación que previamente ha tenido que determinar el Senado (debido a su legitimidad parlamentaria y autonómica) junto con las medidas de ejecución. Una vez que ya no exista riesgo para el interés general, surge la obligación de suspender la aplicación del Art. 155 CE.

En el caso concreto del proceso soberanista, el Acuerdo del 27 de octubre estableció como momento de finalización de la aplicación del Art. 155 CE “la toma de posesión del nuevo Gobierno autonómico”<sup>52</sup> (el nombramiento de Quim Torra como presidente de la Generalidad De Cataluña).

También se debe tener en cuenta que dicho Acuerdo del 27 de octubre ha provocado la proliferación de jurisprudencia sobre la consideración antidemocrática por parte de grupos políticos independentistas y representante del soberanismo catalán. Se han interpuesto múltiples recursos de inconstitucionalidad y recursos contencioso-administrativos desde el

---

<sup>52</sup> Resolución de las Cortes Generales del 27 de octubre de 2017 sobre el *Acuerdo del Senado para la aprobación de las medidas requeridas por el Gobierno durante la aplicación del Art. 155 CE*, BOE.

pronunciamiento del Senado, y por lo tanto, la entrada en vigor de las medidas necesarias. Todos estos recursos interpuestos en los distintos órganos destinados para su control y legalidad han sido desestimados<sup>53</sup> y han aportado aún mayores fundamentos jurídicos del por qué de la aplicación del Art. 155 CE<sup>54</sup>.

Dentro de estos últimos pronunciamientos sobre la legalidad y el respeto del carácter democrático del Acuerdo de medidas aplicadas con la ejecución del Art. 155 CE destaca la Sentencia del Tribunal Supremo 602/2019. Dicha Sentencia está emitida por la Sala de lo Contencioso del TS, y es la contestación al recurso contencioso administrativo nº 725/2017 interpuesto por escrito el 27 de diciembre de 2017 por un organismo que se identifica con la ideología propia del proceso de independencia catalán, la Asociación Catalana de Municipios y Comarcas (ACM). El objeto del recurso es *“el apartado quinto del artículo único del Real Decreto 945/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalidad de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, la adopción de diversas medidas respecto de la organización de la Generalidad de Cataluña, y el cese de distintos altos cargos de la Generalidad de Cataluña, en virtud del cual se dispone la supresión del Patronato Cataluña Món- Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña (DIPLOCAT), y contra la Orden AEC/1229/2017, de 15 de diciembre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, por el que se dispone la liquidación del Patronato Cataluña Món- Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña (DIPLOCAT) y se constituye un órgano liquidador para este cometido”*<sup>55</sup>. Principalmente el recurso se interpone por ACM por considerar antidemocrática la supresión y liquidación del organismo DIPLOCAT. A lo largo de la sentencia se relatan los argumentos sostenidos por ACM y que a la vez son los que consideraron suficientes para desarrollar tal recurso. Alegan que la función del DIPLOCAT se limitaba a la promoción

---

<sup>53</sup> La Nota Informativa Nº 86/2019 sobre *El pleno del TC por unanimidad avala la aplicación del Art. 155 CE en Cataluña* emitida el 2 de julio de 2019 concluye que se debe “Inadmitir parcialmente el recurso de inconstitucionalidad, en lo que respecta a “todas las disposiciones que se han dictado, sin solución de continuidad, en desarrollo o como complemento o adición de las medidas” aprobadas por el Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017, “por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución”

<sup>54</sup> STS 602/2019. Desestimación del Tribunal Supremo sala de lo Contencioso-Administrativo sobre un Recurso Ordinario. Sentencia Nº 252/2019.

<sup>55</sup> STS 602/2019. Desestimación del Tribunal Supremo sala de lo Contencioso-Administrativo sobre un Recurso Ordinario. Sentencia Nº 252/2019.

económica y cultural de Cataluña por todo el mundo; es decir, el objetivo era impulsar la proliferación de las costumbres, cultura, lengua y localización del territorio por países donde no se tenía conocimiento de este singular territorio y aumentar su visibilidad<sup>56</sup>. A su vez, el demandante aporta una situación muy parecida que no ha sido considerada contraria al orden constitucional y que tenía como objetivo acciones muy similares; esta organización es la Agencia Andaluza de Promoción Exterior de la Junta de Andalucía.

Además, se indica que no se respeta la proporcionalidad de las medidas aplicadas en este caso. Es cierto que una de las medidas contempladas en el Acuerdo del Senado era la eliminación de toda actividad u organización que promoviese el ideal independentista con el objetivo de conseguir la neutralidad necesaria del orden constitucional, pero el demandante asegura que en ningún momento los actos desarrollados por el DIPLOCAT sirven de fundamento suficiente para justificar la aplicación de dicha medida. También se presenta una queja sobre la proporcionalidad de la medida, ya que consideran que optar por la medida de la disolución de dicha entidad no muestra que se hayan considerado medidas menos gravosas que tuviesen como resultado final el cese de la proliferación de la ideología independentista (como por ejemplo ordenar el cese de actividades).

Por último, también se alega la vulneración del procedimiento establecido para la disolución del DIPLOCAT. Se considera que no se han respetado las competencias propias en dicha materia y relacionadas con las autoridades competentes con dicha entidad.

Una vez finalizados todos los argumentos propuestos por el demandante, la Sentencia contiene todas las razones que aporta el Abogado del Estado y que finalmente convergen en considerar la desestimación de tal recurso. Una de las razones que considera más claras el Abogado del Estado es que las actividades que realizaba el DIPLOCAT tenían como objetivo “Difundir el proceso secesionista y explicarlo ante las autoridades de terceros

---

<sup>56</sup> STS 602/2019, Fundamentos de Derecho, SEGUNDO: “impulsar iniciativas que permitan el conocimiento de Cataluña en el ámbito internacional, contribuir a este objetivo, posicionando la imagen, la reputación y la proyección internacional de Cataluña mediante la exportación de sus valores y activos en la medida en que se considera que tales actuaciones repercuten directamente en la atracción de inversiones, conocimientos, instituciones y personas”.

países y organismos internacionales”<sup>57</sup> para buscar apoyos y elevar la presión internacional sobre las decisiones del Estado Español, entre ellas condicionar la aplicación del Art. 155 CE.

Además, se destacó que una de las medidas más claras en la proliferación del proceso independentista de cara al exterior fue la creación de sedes catalanas repartidas por distintos países del mundo con la intencionalidad de que se convirtiesen en Embajadas una vez que el proceso secesionista lograra su objetivo de independizarse del Estado Español. Es decir, estaban creando una “red política exterior”.

También se demostró el desarrollo de ideales a favor de la independencia de Cataluña en organismos públicos extranjeros, como son Universidades de prestigio y medios de comunicación estatales.

El Abogado del Estado presentó ante el Tribunal una recolecta de todas las actividades que desarrolló el consorcio DIPLOCAT desde el 8 de octubre de 2010 hasta el 29 de septiembre de 2017. Este hecho sirvió al Abogado del Estado para demostrar todos y cada uno de los argumentos expuestos anteriormente.

A juicio de la Sala se considera que existe suficiente motivación para considerar democrática y respetuosa con el marco legal establecido durante la aplicación de las medidas consecuencia del Art. 155 CE. Se reconoce como medida acorde a tal situación la referente a la “Modificación de los Departamentos, de las estructuras orgánicas y de los organismos, entes y entidades vinculadas o dependientes de la Generalitat de Cataluña”; es decir, el Gobierno de la Nación estaba autorizado para proceder a cualquier tipo de modificación de la estructura política de Cataluña si lo consideraba necesario para recuperar el orden constitucional y garantizar el interés general.

La Sala también considero que se respetaba la proporcionalidad de la medida aplicada reconociendo el carácter necesario de su aplicación<sup>58</sup> para hacer cumplir con el objetivo de la aplicación del Art. 155 CE.

---

<sup>57</sup> Dicha actividad tenía como finalidad: “convencerlos de que Cataluña es una nación “singular”, que ya ha sido independiente y quiere recuperar su independencia; que actualmente es víctima de discriminación lingüística, cultural, política y económica; que el Gobierno español y España son un lastre que les impide avanzar y alcanzar un escenario de prosperidad e igualdad; que Cataluña, finalizada la duración anunciada de 18 meses de la legislatura, obtendrá la independencia”. Todos estos hechos fueron probados por el Abogado del Estado y presentados como argumentos en dicho recurso.

Se ratificó la absoluta competencia del Gobierno para ejercer todas y cada una de las funciones propias del Gobierno de la Generalidad, y por tanto se demuestra el cumplimiento del proceso y el respeto de la legalidad para liquidar el consorcio DIPLOCAT.

Finalmente, la Sala del Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo decide desestimar tal recurso interpuesto por ACM, y una vez más se demuestra el correcto ejercicio de la aplicación de las medidas necesarias derivadas del Art. 155 CE.

El Acuerdo del 27 de octubre sigue provocando el desarrollo de jurisprudencia sobre todo lo concerniente a la aplicación del Art. 155 CE; desde la manera en la que se redactó el requerimiento dirigido al Presidente de la Comunidad Autónoma de Cataluña y cómo fue concebida por el Gobierno la respuesta del mismo, pasando por el fundamento y el proceso de determinación y consideración por el Gobierno de la existencia de una situación de extrema gravedad, hasta el grado de proporcionalidad que han presentado las medidas una vez que han sido aplicadas y la determinación del momento de finalización de las mismas.

Todos y cada uno de los puntos mencionados en el párrafo anterior y que corresponden a momentos determinados de todo el proceso que ha conllevado la aplicación de las medidas acordadas por la aplicación del Art. 155 CE vienen analizados exhaustivamente en las Sentencias del TC, publicadas en el BOE el dos de julio de dos mil diecinueve y que dan respuesta a dos de los recursos de inconstitucionalidad más influyentes hasta el momento; el recurso de inconstitucionalidad 5884-2017 interpuesto por más de 50 diputados pertenecientes a distintos partidos políticos con representación en el Congreso (Unidos-Podemos-En Comú Podem-En Marea) y el recurso de inconstitucionalidad 143-2018 interpuesto por el Parlamento de Cataluña. Ambos recursos se interponen contra el Acuerdo desarrollado por el Senado sobre las medidas necesarias de aplicación debido a la ejecución del Art. 155 CE y presentan una serie de fundamentos que analizaremos a continuación

---

<sup>58</sup> A juicio de la Sala del TS, se reconoce claramente que “no hay una relación tasada de medidas que pueden adoptarse al amparo del artículo 155 de la Constitución. Son las “necesarias para obligar” a la Comunidad Autónoma “al cumplimiento forzoso” de “las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan” o para proteger “el interés general de España” contra el que ha atentado.



sobre lo que estos recursos consideran como una continua vulneración de derechos y de la legalidad.

El recurso de inconstitucionalidad 5884-2017 basa su fundamento en los siguientes motivos de principal relevancia:

- Se analiza el marco jurídico en el que el Art 155 CE tendría plena eficacia si acatase los límites legales establecidos de antemano. Se considera que dichos límites han sido vulnerados a lo largo del proceso de aplicación del artículo y su eficacia se ha extralimitado afectando el marco ordinario de entes y organismos sobre los que no tenía competencia para dicha alteración (Parlamento de Cataluña y determinadas instituciones autonómicas). Además, se considera que el procedimiento de aplicación del Art. 155 CE que se ha ejecutado es contrario a la legalidad establecida y vulnera la propia constitución.
- Para considerar correcto y conforme con la legalidad el Acuerdo del 27 de octubre, este debe haber seguido unas pautas necesarias que demuestren la existencia de una situación de extrema necesidad y haber respetado una serie de garantías relacionadas con el conocimiento y publicidad de las medidas, el reconocimiento de la existencia de un pluralismo marcado, y la defensa del componente autonómico del que gozan todas las CCAA. Es decir, se deben respetar una serie de exigencias constitucionales.
- Como ya se ha explicado anteriormente, para poder proceder a la aplicación del Art. 155 CE es condición necesaria la formulación de un requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma, en este caso Cataluña. Esta condición fue cumplida por el Gobierno, pero lo reclamado por el demandante es la posterior consideración de la respuesta del Presidente de Cataluña Carles Puigdemont. Consideran que la ejecución del Art. 155 CE y la aplicación de las medidas del Acuerdo se realizó sin considerar las posibles alegaciones de Carles Puigdemont, y por tanto no se respetaron las necesidades procedimentales obligatorias. No

haber prestado atención a las alegaciones provoca una incoherencia en dicho requerimiento, ya que consideran que el Presidente no tuvo la opción de explicar lo que estaba aconteciendo y directamente se procedió a la autorización del Senado. Se contravienen los elementos esenciales exigidos constitucionalmente.

- Sobre dicho requerimiento recae otro de los fundamentos que el demandante ha utilizado para interponer el recurso. Como ya se ha explicado, el requerimiento tiene dos funciones establecidas: advertir al Presidente de la Comunidad Autónoma de una posible futura aplicación del Art. 155 CE como consecuencia de una situación o conjunto de situaciones contrarias a la Constitución concediendo la posibilidad de redimirse; y determinar el objeto/causa/problema sobre el cual se fundamenta la aplicación del artículo 155 CE y el desarrollo de las actuaciones concretas y necesarias para restaurar el orden constitucional. Explican que la interposición del requerimiento se basó en la declaración de independencia formulada por Carles Puigdemont, y por tanto la ejecución de las medidas necesarias tras la aplicación del Art. 155 CE debían haber afectado únicamente a este hecho y no extender sus actuaciones a otros ámbitos como ocurrió en la realidad. Lo mismo ocurre con el análisis de los hechos ocurridos en Cataluña por el Gobierno central, solamente debían haber tenido en cuenta el hecho concreto sobre el que se emite el requerimiento (la declaración de independencia) y no otros hechos relacionados y recogidos bajo el mismo paraguas del proceso constituyente.
- Se pone en tela de juicio la autorización aportada por el Senado hacia el Acuerdo del 27 de octubre procedente del Consejo de Ministros. Dicha autorización ha de seguir un proceso establecido, solamente puede otorgarse una vez que se haya obtenido alguna de las respuestas del requerimiento contempladas legalmente. Esto es entendido por el demandante como la necesidad del Senado de analizar la respuesta emitida en este caso por Carles

Puigdemont, quien además de negar una posible declaración de independencia solicitó al Gobierno de España la posibilidad de sentarse a dialogar con el Gobierno de Cataluña y solucionar el problema que estaba sucediendo. Debido a esta contestación se considera que el Senado no tuvo en cuenta la posibilidad de entablar diálogo y procedió directamente a declarar la autorización de la ejecución de las medidas necesarias acordadas por el Consejo de Ministros, sin emitir explicación alguna sobre el por qué no consideró esta posibilidad de diálogo.

- Se considera como fundamento de inconstitucionalidad del Acuerdo las modificaciones posteriores que sufrió a medida que avanzaba el tiempo. El Acuerdo debe basar su eficacia en la determinación de un hecho concreto y perfectamente delimitado sobre el que se establecen una serie de actuaciones necesarias para abordarlo. Pero es considerado por el demandante que esto no se ha respetado; el objeto del Acuerdo ha ido cambiando progresivamente e incluyendo medidas no contempladas en un primer momento y que por lo tanto no gozan de la supuesta autorización inicial del Senado. Este hecho es considerado completamente contrario al interés constitucional y a la garantía de un correcto ejercicio de la legalidad.
- Se destaca otra vulneración durante el procedimiento establecido. Se negó la posibilidad de que Carles Puigdemont presentase alegaciones en la comisión conjunta del 26 de octubre mediante representante designado. Dicho impedimento ha sido considerado contrario e infractor del art. 189 del Reglamento del Senado.
- Se examina la delimitación que se aplica sobre el propio Art. 155 CE; es decir, los límites bajo los que debe desarrollar su eficacia sin incurrir en una extralimitación de sus competencias. Este concepto es considerado por el demandante vulnerado. Las actuaciones que el Gobierno de la Nación estaba capacitado para desarrollar se limitaban a la ejecución de las medidas necesarias incluidas y autorizadas en el Acuerdo del 27 de octubre y la

imposición eventual de instrucciones sobre la correcta ejecución de las medidas que afectaban a las autoridades autonómicas catalanas. Ambas actuaciones se extralimitaron en sus competencias a lo largo del tiempo.

- Se considera que el Acuerdo del 27 de octubre aprobado y autorizado por el Senado debe incluir solamente aquellas medidas que actúen contra el objeto determinado por el requerimiento: La declaración de independencia y actos relativos al progreso de un proceso constituyente. El demandante asegura que dichas medidas no presentan este carácter de adecuación y proporcionalidad necesario, sino que existen otras medidas necesarias y aprobadas por el Senado con una finalidad distinta a la exigida, como son todas aquellas que intentan limitar e impedir el desarrollo de decisiones políticas procedentes de instituciones autonómicas catalanas.

Dicho recurso también establece una serie de consideraciones sobre la inconstitucionalidad de las medidas adoptadas en el Acuerdo del 27 de octubre. Algunas de estas medidas puestas en entredicho son:

- Consideran que la medida necesaria sobre el cese del Presidente, Vicepresidente y miembros del Gobierno autonómico de Cataluña incumple los arts. 2, 147 y 152 de la CE. Dichos artículos establecen el derecho de autonomía de las CCAA sobre su modelo democrático y parlamentario. Por este motivo, el objetivo y fundamento del Art. 155 CE vulnera otros preceptos constitucionales y ha de ser declarado inconstitucional. Otro aspecto que se debe analizar sobre esta medida es que su única finalidad debe ser la restauración del orden constitucional y la protección del interés general y nunca debe considerarse como una medida sancionadora. El demandante de dicho recurso manifiesta que no alcanza a entender la finalidad del cese de dichos cargos autonómicos sin que exista un carácter sancionador inherente. Debe quedar muy claro que el Art. 155 CE no es un instrumento sancionador.

- Algunas de las medidas necesarias aprobadas por el Senado afectaban directamente al régimen jurídico de los actos desarrollados por las instituciones y órganos autonómicos de Cataluña. Dicha afectación es considerada contraria a la legalidad establecida en el momento en el que se vean modificados aquellos procedimientos de rango legal. Un cambio repentino sobre el régimen jurídico de una autonomía provoca una incompatibilidad directa con el principio de seguridad jurídica reconocido en el art. 9.3 CE. Además, la previsión que mantiene el Acuerdo sobre la nulidad de pleno derecho en el caso de no cumplir con alguna de las medidas necesarias o aquellos actos autonómicos que las contravengan, provoca consecuencias muy graves sobre la protección de aquellos que actuaron con cumplimiento de la norma o acto anulado posteriormente.
- En lo concerniente a las medidas que afectan a la seguridad y el orden público y establecen la posibilidad de sustitución de los cuerpos de seguridad autonómicos por las fuerzas de seguridad del Estado, como consecuencia de la aplicación del Art. 155 CE, dichas medidas pueden afectar el régimen propio, legal o estatutario, que determina la responsabilidad de dicha competencia delegada. El régimen intervencionista entre las distintas fuerzas de seguridad viene establecido por la LO 2/1986, la cual no puede verse modificada por el Acuerdo del 27 de octubre.
- Se presenta como fundamento de inconstitucionalidad del Art. 155 CE las medidas que afectan a la constitución, organización y operatividad del Parlamento de Cataluña. La medida necesaria que contempla una posible disolución de la Cámara autonómica y la convocatoria de elecciones conlleva una clara limitación de las facultades de control e investidura propias de dicho organismo y no resulta una solución propicia para el objetivo último de estas

medidas, la restauración del orden constitucional<sup>59</sup>. Esta es la concepción que presenta el demandante, ya que en base a ello considera que todas las medidas de este punto son contrarias al principio democrático desde el primer momento en el que el Gobierno bloquea la investidura de cualquier persona que ha sido elegida democráticamente por el hecho de presentar un carácter contrario a la Constitución y al Estatuto. El fundamento de este punto es una clara vulneración del derecho de voto del pueblo. Este problema también se traduce en una plausible falta de control político sobre el Poder Ejecutivo, al permitir un grado de libertad en sus actuaciones tan elevado.

Otra Sentencia del Tribunal Constitucional que versa sobre un recurso de inconstitucionalidad que debemos tener en cuenta a la hora de hacer referencia a la proliferación de jurisprudencia sobre todo lo relativo al procedimiento y aplicación del Art. 155 CE es el recurso interpuesto ante el Tribunal Constitucional por el Parlamento de Cataluña el 9 de enero de 2018, con número de identificación 143-2018, contra el Acuerdo del 27 de octubre de 2017 emitido por el Pleno del Senado. Al igual que el recurso de inconstitucionalidad 5884-2017, apoya toda su fuerza en una serie de fundamentos relativos a las malas prácticas durante el procedimiento de aplicación del Art.155 CE y la aprobación del Pleno del Senado:

- El primer fundamento que utiliza el letrado del Parlamento de Cataluña es poner en tela de juicio la fuerza legal que presentaba dicho Acuerdo del 27 de octubre de 2017; es decir, planteó una situación en la que equiparaba dicho Acuerdo y el resto de disposiciones emitidas por el Gobierno para hacer efectiva la ejecución de las medidas necesarias con la ley vigente en el territorio Catalán (tanto leyes de rango constitucional como leyes de rango estatutario). Esta equiparación plantea serios problemas al igualar la fuerza legal del Acuerdo con la fuerza de

---

<sup>59</sup> “Inadecuada en cuanto que la disolución no permite reparar orden constitucional alguno, sino que simplemente significa la posibilidad de sustituir una mayoría política por otra alternativa” STC sobre el recurso de inconstitucionalidad 5884-2017, 2 de julio de 2019, página 15.

ordenamientos jurídicos tan necesarios como la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

- Según el letrado del Parlamento de Cataluña, si analizamos el Art. 155 CE vamos a encontrar que este artículo simplemente es un texto descriptivo que sirve al Gobierno de la Nación para proceder a la instauración de una serie de medidas necesarias con la finalidad última de obligar a la comunidad autónoma en cuestión a cumplir sin excepción las obligaciones a las que está sometida como consecuencia del reparto competencial. Ninguna Comunidad Autónoma podrá excederse en sus competencias y en el caso de que esto suceda el Gobierno podrá seguir el procedimiento descrito por el Art. 155 CE. Las medidas necesarias contempladas en este artículo deben respetar la autonomía política del territorio donde se apliquen, han de ser completamente adecuadas al problema detectado, la proporcionalidad debe ser una característica inherente de dichas medidas, y no pueden prolongarse en el tiempo de manera indefinida (han de mantener en todo momento un carácter de transitoriedad). Según el letrado del Parlamento de Cataluña varias de estas características brillan por su ausencia durante la ejecución de las medidas contempladas por el Acuerdo del 27 de octubre.
- Al igual que ocurre en el recurso de inconstitucionalidad 5884-2017, el letrado del Parlamento de Cataluña asegura que existió un error procedimental durante la aprobación por el Pleno del Senado del Acuerdo del 27 de octubre: no se analizaron ni se tuvieron en cuenta de una manera suficiente las alegaciones presentadas por el Presidente Carles Puigdemont tras el requerimiento del Gobierno de la Nación. Esta vulneración de las alegaciones es considerada como fundamento suficiente para que

el Senado hubiese rechazado la solicitud de aprobación del Acuerdo emitida por el Consejo de Ministros<sup>60</sup>.

- Sobre el requerimiento se considera que incurre en un defecto de forma considerable, ya que no incluía una explicación y determinación de las medidas que el Gobierno de la Nación ejecutaría en caso de desatenderse.
- Este recurso también utiliza como fundamento la extralimitación que presentan las medidas relativas al cese de ciertas personalidades y órganos que conforman el mapa político de Cataluña. Considera que en el momento en el que el Gobierno de la Nación ejerce sus instrucciones hacia las autonomías mediante el cese de autoridades políticas, se constata la existencia de la quiebra del principio de autonomía y se compromete el estado de derecho y la necesidad de respetar la jerarquía normativa.
- Se argumenta también que las medidas relativas al cese de personalidades políticas no demuestran ningún carácter de proporcionalidad ni cumplen con la limitación de su finalidad (restaurar la situación provocada tras la declaración de independencia e impedir el desarrollo de un proceso constituyente). Se considera que estas medidas acaban siendo utilizadas por el Gobierno de la Nación bajo un carácter sancionador<sup>61</sup>.
- También se consideraron contrarias a la legalidad todas aquellas medidas cuya consecuencia directa fuese la modificación de las competencias establecidas entre Estado central y el Gobierno Autonómico (procedimientos seguidos por los órganos e

---

<sup>60</sup> “Se vulneró lo establecido en el artículo 189 RS, cercenándose gravemente las facultades del presidente de la Generalitat de defender sus alegaciones personalmente o a través de la autoridad designada al efecto, pues se rechazó, sin que conste razón para ello, la intervención del designado a tal efecto por el Presidente de la Generalitat” STC sobre el recurso de inconstitucionalidad 5884-2017, 2 de julio de 2019, página 16.

<sup>61</sup> “Esta medida de cese tampoco supera el test de proporcionalidad, al no ser adecuada ni necesaria para la finalidad de impedir una declaración de independencia o el inicio del proceso constituyente, configurándose, en la práctica, como una genuina “sanción”, habiendo sido posible adoptar medidas mucho menos gravosas para la autonomía de Cataluña” STC sobre el recurso de inconstitucionalidad 5884-2017, 2 de julio de 2019, página 22.



instituciones autonómicas en su actividad política). Este fundamento se recoge del Art. 155 CE, el cual solamente reconoce al Estado la facultad de poder determinar en ciertos casos la sustitución de determinadas autoridades autonómicas en el ejercicio de sus funciones; no reconoce ninguna modificación de carácter competencial. En el momento en el que se produce una modificación competencial se incurre en la vulneración de los principios de legalidad y jerarquía, poniendo en una situación comprometida la seguridad jurídica reconocida en el art. 9.3 CE.

- El demandante también expone que todas las medidas relativas a la seguridad pública, sustitución de los cuerpos de policía autonómicas por las fuerzas de seguridad del Estado, comprometen el régimen constitucional establecido a través de los arts. 148.1.22 y 149.1.29 CE.
- Se presenta un fundamento completamente crítico sobre las medidas necesarias reconocidas en el Acuerdo del 27 de octubre de 2017 que afectan al parlamento de Cataluña<sup>62</sup>. Estas medidas sobre la posibilidad de disolución y convocatoria de nuevas elecciones a demanda del Presidente del Gobierno central, generan un cúmulo de vulneraciones de derechos reconocidos constitucionalmente. Lo primero de todo es que dichas medidas afectarían al Reglamento del Parlamento de Cataluña obligando a realizar modificaciones sobre el mismo y por tanto generando consecuencias adversas para la autonomía de Cataluña reconocida constitucionalmente. Estas medidas no solamente afectan a las funcionalidades y capacidades reconocidas al Parlamento de Cataluña, sino que también afectan a los derechos fundamentales de todos aquellos ciudadanos que residan en territorio catalán. Al proceder a la supresión de la cámara representativa a nivel autonómico, se está vulnerando el derecho

---

<sup>62</sup> Las medidas sobre la afectación al parlamento de Cataluña contempladas “en los apartados A (posibilidad de su disolución, con convocatoria de elecciones, por el presidente del Gobierno) y D (limitación o exclusión de las facultades de investidura, control e impulso sobre el Gobierno autonómico)” STC sobre el recurso de inconstitucionalidad 5884-2017, 2 de julio de 2019, página 57.

de todos y cada uno de los ciudadanos que con su voto dieron lugar a la conformación del Parlamento de Cataluña<sup>63</sup>. Todas y cada una de las medidas englobadas en este punto son consideradas por el letrado en representación del Parlamento de Cataluña como un exceso de lo reconocido y estipulado por el Art. 155 CE, sin demostrar una ejecución adecuada y proporcional respecto al problema detectado.

Una vez presentados y analizados todos los fundamentos en los que ambos recursos de inconstitucionalidad basan su fuerza, damos paso a la segunda parte de un recurso de inconstitucionalidad: las alegaciones presentadas por la parte demandada. En este caso, al ser un recurso de inconstitucionalidad contra el Acuerdo del 27 de octubre aprobado por el Pleno del Senado la parte demandada y la que ha de presentar las alegaciones de defensa es el propio Estado central. Es por ello por lo que el 12 de febrero de 2018 se procede a la presentación de las alegaciones que analizaremos a continuación por la Abogacía del Estado:

- La primera alegación se refiere a un error de forma en la presentación de los recursos de inconstitucionalidad. Ambos recursos se enfrentan al Acuerdo del 27 de octubre de 2017 emitido por el Pleno del Senado, mientras que todas las medidas que impugnan y consideran contrarias a la legalidad establecida no aparecen recogidas en esta Resolución del Senado, sino en la Orden PRA/1034/2017 que se posiciona como antecedente necesario para dicha Resolución. También se indica otro error de forma, y es que todos los procedimientos considerados vulnerados por los demandantes<sup>64</sup> se refieren al proceso y admisión y autorización del Acuerdo y por tanto han de ser imputados al Pleno del Senado.

---

<sup>63</sup> “Estas medidas exceden de lo que consiente el art. 155.2 CE y las segundas afectan, en particular, a los derechos fundamentales tanto de los ciudadanos de Cataluña como de sus representantes (art. 23.2 CE)” STC sobre el recurso de inconstitucionalidad 5884-2017, 2 de julio de 2019, página 58.

<sup>64</sup> El procedimiento relativo al requerimiento previo emitido hacia el Presidente de Cataluña Carles Puigdemont; y el posterior procedimiento de toma en consideración de la respuesta a tal requerimiento y de las alegaciones incluidas en la misma.

- Se presentan las notas características del Art. 155 CE, relacionadas de manera directa con la coerción estatal sobre el sistema legal y competencial español. Según la Abogacía del Estado el Art. 155 CE es un mecanismo de última instancia al que el Gobierno puede acudir en el caso de existir una situación especialmente extraordinaria que pueda provocar graves daños al orden constitucional previamente establecido o poner en peligro el interés general del Estado. La definición que la Abogacía del Estado adopta sobre el Art. 155 CE es que se trata de “un mecanismo de protección de la Constitución para el correcto funcionamiento de las instituciones, de la unidad y cohesión del sistema y de la propia Constitución”<sup>65</sup>.
- Se emite una aclaración sobre la relación existente entre los Acuerdos establecidos por el Gobierno, que contienen las medidas necesarias en la aplicación del Art. 155 CE, y los Acuerdos de aprobación y autorización emitidos por el Pleno del Senado. Se establece que ambos son disposiciones con fuerza de Ley; al contrario que el resto de actos de ejecución que se centran en la aplicación y efectividad de las medidas necesarias y que están bajo el control de la jurisdicción contencioso-administrativa.
- Ante múltiples críticas por parte de los demandantes de ambos recursos sobre el incumplimiento o la carencia de los principios necesarios en todas y cada una de las medidas necesarias contempladas, el Abogado del Estado determina cuáles son estos principios: Principio de gradualidad o necesidad<sup>66</sup>, principio de proporcionalidad<sup>67</sup>, principio de transitoriedad o temporalidad<sup>68</sup>, y por último principio de mínima intervención<sup>69</sup>.

---

<sup>65</sup> STC sobre el recurso de inconstitucionalidad 5884-2017, 2 de julio de 2019, página 60.

<sup>66</sup> “El precepto solo sería de aplicación cuando hubieran fallado los mecanismos ordinarios para asegurar el cumplimiento por la comunidad autónoma, debiéndose aplicar las medidas aprobadas de forma gradual” STC sobre el recurso de inconstitucionalidad 5884-2017, 2 de julio de 2019, página 64.

<sup>67</sup> “No podría acudirse a una forma particularmente grave de intervención cuando cupiera obtener los mismos resultados con medidas de menor intensidad” STC sobre el recurso de inconstitucionalidad 5884-2017, 2 de julio de 2019, página 24.

- En lo relativo a las fases necesarias y que han de ser respetadas durante el comienzo del proceso de aplicación del Art.155 CE, se determinan dos: Una primera relativa a la constatación por el Gobierno de la Nación de la existencia de una situación de extrema gravedad debido a incumplimientos “flagrantes, manifiestos, deliberados o negligentes y que resulten además imputables a los órganos superiores de la comunidad autónoma”<sup>70</sup>. Una segunda fase, donde se determine la existencia de un grave peligro hacia el interés general del Estado que sea provocado de manera consciente, dolosa y reiterada con la finalidad de ocasionar graves daños sobre el reparto competencial existente entre los órganos pertenecientes al Estado o a las comunidades autónomas.
- Se determina la manera de proceder del Gobierno una vez emitido el requerimiento de advertencia hacia el Presidente de la comunidad autónoma. Las posibles contestaciones a este requerimiento están perfectamente estipuladas de antemano, considerando la falta de contestación durante un plazo razonable como rechazo, contestación negativa o evasiva. Una vez cumplido este trámite se acude al Senado para proceder a la Autorización de las medidas necesarias propuestas<sup>71</sup>.
- En respuesta a todo lo relativo sobre la toma en consideración de las alegaciones aportadas por el Presidente Carles Puigdemont tras el requerimiento y antes de proceder a la autorización del Pleno del Senado, el Abogado del Estado establece lo siguiente: Una vez que el Presidente de la comunidad autónoma tenga conocimiento de las medidas necesarias propuestas por el Gobierno en caso de no contestar afirmativamente a la obligación

---

<sup>68</sup> “Hasta lograr el restablecimiento del orden constitucional vulnerado, dado el carácter de injerencia en la autonomía” STC sobre el recurso de inconstitucionalidad 5884-2017, 2 de julio de 2019, página 64.

<sup>69</sup> “Concreción del principio de gradualidad, en cuanto se debe adoptar la medida menos gravosa si ello fuera posible” STC sobre el recurso de inconstitucionalidad 5884-2017, 2 de julio de 2019, página 64.

<sup>70</sup> STC sobre el recurso de inconstitucionalidad 5884-2017, 2 de julio de 2019, página 70.

<sup>71</sup> Dicho proceso de autorización debe realizarse de acuerdo con la regulación establecida en el art. 189 RS.

incluida en el requerimiento de cesar las actividades consideradas contrarias al orden constitucional y al interés general de España, tendrá la oportunidad de rebatir esta situación y demostrar la constitucionalidad de todos los actos autonómicos en tela de juicio por el Gobierno. Estas alegaciones deben realizarse en el tiempo estipulado para ello, justo antes de que la comisión competente decida si procede o no la solicitud de autorización del Acuerdo al Pleno del Senado. Una vez en manos del Pleno se someterá a debate la aprobación del Acuerdo y donde se deberá decidir y determinar la existencia de alguno de los presupuestos de hecho reconocidos por el Art. 155 CE para proceder a su aplicación<sup>72</sup>.

- También se hace mención sobre las medidas que el Gobierno puede adoptar y la capacidad de disolución de cámaras autonómicas (Parlamento) y cese de personalidades políticas. Se establece como límite de estas medidas la suspensión indefinida de la autonomía y la particularidad de ciertas medidas que solamente podrán ser aplicadas en caso de situaciones reconocidas por el art. 116 CE. Toda medida ejecutada por el Gobierno que cumpla estos requisitos se considera acorde al marco constitucional, ya que la aprobación del Senado establece que todas y cada una de estas medidas presenten como finalidad última la restauración del orden constitucional y el interés general de España. El Abogado del Estado aprovecha para aclarar que estas medidas “al estar habilitadas por la Constitución y tener además fuerza de ley, permiten la excepción y suspensión del ordenamiento jurídico vigente, incluido el propio Estatuto de Autonomía, pues, si no fuera así, estas medidas serían completamente ineficaces”<sup>73</sup>.

Una vez analizadas las distintas alegaciones presentadas por el Abogado del Estado y que dan respuesta a cada uno de los fundamentos y

---

<sup>72</sup> “Se procederá a aprobar las medidas tal y como las ha planteado el Gobierno, a modificarlas o a rechazarlas, teniendo en cuenta los principios antes enunciados” STC sobre el recurso de inconstitucionalidad 5884-2017, 2 de julio de 2019, página 76.

<sup>73</sup> STC sobre el recurso de inconstitucionalidad 5884-2017, 2 de julio de 2019, página 77.

medidas impugnadas por los recursos de inconstitucionalidad 5884-2017 y 143-2018, se debe mencionar todo lo relativo a la contextualización de los recursos. Según el Abogado del Estado, ambos recursos presentan un notable error en su construcción ya que obvian una enorme cantidad de situaciones consideradas inconstitucionales y pertenecientes al proceso constituyente de Cataluña y que no son mencionadas en ningún momento. Lo que intenta demostrar la Abogacía del Estado es que los recursos no contemplan aquellas situaciones que puedan afectar negativamente al desarrollo positivo de la demanda y que puedan suponer la desestimación del recurso.

Los recursos no son realistas con la situación ocurrida, ya que no presentan dentro de su contenido la “gravísima situación creada por las decisiones de las instituciones de Cataluña que terminaron en una declaración de independencia anulada por el Tribunal”<sup>74</sup>, provocando la ruptura del orden constitucional establecido e intentando presentar al territorio de Cataluña como un ente soberano al que no estaba sometido ni constitucional ni estatutariamente<sup>75</sup>.

El Abogado del Estado se limita a enumerar las distintas actuaciones pertenecientes al proceso independentista de Cataluña y que el TC ha declarado como inconstitucionales (tratados en el primer epígrafe de este trabajo); y que por tanto la jurisprudencia las ha considerado como “el resultado de un comportamiento flagrante, manifiesto, contumaz y deliberado de los máximos poderes de la comunidad autónoma de Cataluña en orden a lograr la independencia de España”<sup>76</sup>. En definitiva, llama la atención que a lo largo de ambos recursos en ninguna de las páginas de los mismos se recoja un listado de los actos propios del proceso soberanista catalán que obligaron al Gobierno a tomar decisiones fundamentales y solicitar la aprobación de las medidas necesarias reconocidas en el Acuerdo del 27 de octubre de 2017<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> STC sobre el recurso de inconstitucionalidad 5884-2017, 2 de julio de 2019, página 84.

<sup>75</sup> “Este incumplimiento no puede calificarse sino de muy grave, por cuanto intenta quebrar los principios constitucionales de unidad e igualdad, romper el modelo autonómico y menoscabar la soberanía nacional que reside en el conjunto del pueblo español”. STC sobre el recurso de inconstitucionalidad 5884-2017, 2 de julio de 2019, página 84.

<sup>76</sup> STC sobre el recurso de inconstitucionalidad 5884-2017, 2 de julio de 2019, página 86.

<sup>77</sup> Los recursos inconstitucionales se limitan a “hacer una crítica, en gran medida doctrinal, sobre el ámbito y efectos del art. 155 CE, pero desvinculada de la realidad a la que el Gobierno y el Estado en su conjunto tuvieron que enfrentarse”.

Finalmente, tras un exhaustivo análisis que el Tribunal Constitucional ha debido realizar para poder juzgar y entender todos los puntos de vista de ambos recursos durante más de dos años el 2 de Julio de 2019 dictan sentencia. Ambos recursos de inconstitucionalidad presentan fallos muy similares:

- El Tribunal estima parcialmente ambos recursos de inconstitucionalidad para declarar la nulidad y contravención del marco constitucional del párrafo segundo del apartado E.3, incluido en el Acuerdo del 27 de octubre de 2017 donde el Pleno del Senado autoriza las medidas necesarias a aplicar como consecuencia del Art. 155 CE.
- El Tribunal Constitucional inadmite parcialmente el recurso de inconstitucionalidad 143-2018 sobre lo relativo a “todas las disposiciones que se han dictado, sin solución de continuidad, en desarrollo o como complemento o adición de las medidas” que afecten al parlamento de Cataluña.
- Finalmente, el Tribunal Constitucional de ambos recursos de inconstitucionalidad declara la desestimación de estos en todo lo demás.

A lo largo de ambos recursos se produce una perfecta interpretación del tribunal Constitucional, máximo garante de la Constitución, sobre el contenido y aplicabilidad del Art. 155 CE. Uno de los puntos con mayor relevancia es aquel que determina que la restauración de una autonomía plena en el territorio catalán va a depender de lo que establezca la Cámara alta, ya que no puede dilatarse mucho más este aspecto. Además, el TC establece que el Pleno del Senado debe incluir en futuros Acuerdos sobre medidas necesarias el momento exacto en el que se produce la finalización de la aplicación de dicho Acuerdo.

Como ya se ha expuesto anteriormente, dichas Sentencias del TC han servido para fijar una vez más que la aplicación del Art. 155 CE es un “procedimiento excepcional” que se ejecuta con la finalidad última de “hacer frente a situaciones ante las que no existan otras vías que permitan el

cumplimiento de la Constitución y las leyes”. Se remarca que, durante todo el proceso de aplicación de dichas medidas necesarias, consecuencia del Art. 155 CE, se deben respetar los principios básicos mencionados anteriormente y que garantizan el respeto del marco constitucional y el interés general de España.

Ambas sentencias hacen especial hincapié en considerar la aplicación del Art. 155 CE como un mecanismo de última instancia para garantizar la recuperación del orden constitucional afectado y garantizar el interés general del Estado, y no concebir este mecanismo como “un fin en si mismo”. Es cierto que no es el único mecanismo del que dispone el Gobierno de la Nación para obligar a los organismos e instituciones autonómicas a cumplir con sus obligaciones, pero sí que es el último mecanismo (excepcional) que se contempla para este objetivo.

Los magistrados han mostrado su opinión jurídica durante ambas sentencias sobre los actos políticos desempeñados y protagonizados por representantes del proceso soberanista de Cataluña. Los miembros del tribunal tienen muy claro que esta “grave crisis” constitucional ha sido causada por todos aquellos que han puesto todo su empeño en la proliferación del proceso constituyente e independentista catalán. Es por este motivo, la existencia de este tipo de personas que ponen en peligro el orden constitucional, por el que consideran completamente proporcionadas las medidas aprobadas por el Pleno del Senado y que hayan permitido cesar a todas las personalidades políticas que compartían e impregnaban de este ideal independentista todas y cada una de sus funciones y actos. Estas personas tenían como objetivo romper el orden constitucional e imponer una soberanía no reconocida bajo ningún concepto.

Respecto a la Cámara autonómica, los miembros de este TC consideran que el Parlamento de Cataluña se había corrompido desde hace ya un tiempo, adquiriendo un papel protagonista y facilitando los pasos necesarios que solicitaba el proceso soberanista catalán. Es decir, “el Parlamento de Cataluña había ya dejado de ser para sí mismo una asamblea autonómica”, dejando de ejecutar los poderes que le habían sido concedidos por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, y convirtiéndose en el refugio legal que permitía a Carles Puigdemont y su equipo de gobierno seguir promulgando una legalidad



paralela que facilitase la implantación de un supuesto Gobierno de Estado independiente.

Por este y por otros muchos motivos, los magistrados del TC consideran que la aplicación del Art. 155 CE y la ejecución de las medidas necesarias incluidas en el Acuerdo del 27 de octubre procedente del Consejo de Ministros y aprobado por el Pleno del Senado goza de total legalidad dentro del marco constitucional y estatutario.

### **3. PARTE 2º - FUNDAMENTACIÓN LEGAL: ANÁLISIS DE LOS DOCUMENTOS JURÍDICOS EXISTENTES ANTERIORES AL 1 DE OCTUBRE.**

#### **3.1. LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA DE REESTRUCTURACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.**

La Constitución Española no define la estructura del Estado. Éste es uno de los rasgos más característicos y significativos de nuestro texto constitucional. La CE describe al Estado español como un “Estado Social y Democrático de Derecho” (art. 1.1 CE) y define “la forma política del Estado español” como una “Monarquía Parlamentaria” (art. 1.3 CE); pero cuando debe determinar la relación existente entre el poder y el territorio donde se ejerce o si se dispone de un sistema de distribución territorial de poderes, la Constitución menciona una serie de conceptos equívocos que no podemos relacionar de manera directa, siendo muy difícil saber cuál ha sido la decisión del constituyente.

La corrección de esta situación de ambigüedad vendrá de la mano de una correcta aplicación del ordenamiento constitucional y de la aceptación de los Estatutos de Autonomía, permitiendo fijar tanto la composición territorial del Estado como la organización política y mando de cada uno de estos territorios; respetándose siempre el contenido constitucional.

Según Javier Pérez Royo “La estructura del Estado español, es en consecuencia, el resultado de dos procesos: un proceso constituyente que culmina en 1978, en el que no se define la estructura del Estado, pero se

posibilita su definición; y un *proceso estatuyente*, que se inicia en 1979 y, en la fase inicial de creación del Estado de las Autonomías, culmina en 1983, a través del cual acaba quedando definida la estructura del Estado “dentro de las posibilidades y límites previstos en la constitución”<sup>78</sup>.

No existe una decisión del constituyente respecto de la estructura del Estado, pero sí normas a partir de las cuales se determina este ámbito tan importante para el funcionamiento de una nación; es decir, podemos considerar que la Constitución es condición necesaria, pero no suficiente.

### **3.1.1. EL PRINCIPIO DISPOSITIVO.**

El constituyente a la hora de desarrollar jurisprudencia sobre la estructura del Estado sabía que el *Estado unitario centralizado no podía ser la forma de Estado de la democracia española*. Esto era lo único que tenía claro el constituyente sobre dicha cuestión.

Según el art. 2 CE la autonomía es un derecho del que disponen y pueden hacer uso todos y cada uno de los ciudadanos del Estado español, definidos en un primer momento como nacionalidades y regiones. Como todo derecho constitucional, el derecho a la autonomía presenta sus límites. Estos límites se reflejan a lo largo del propio art. 2 CE en el que se establece la unidad del Estado explicado anteriormente.

A modo de explicación, el principio de unidad actúa como límite al derecho de autonomía y su objetivo queda lejos de obligar al Estado a adoptar un carácter unitario: Autonomía, sí; independencia, no.

“La autonomía es, por tanto, un derecho, y, como todo derecho, está a disposición de los titulares del mismo, que pueden ejercerlo en los términos previstos en el ordenamiento, en este caso en la propia Constitución. Ésta es la razón por la que la doctrina ha considerado de manera unánime que lo que caracteriza al modelo territorial del Estado de nuestra Constitución es el llamado principio dispositivo”<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> Pérez Royo, Javier y Carrasco Durán, Manuel. Curso de derecho constitucional. 15ª ed. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 2010. p. 795.

<sup>79</sup> Pérez Royo, Javier y Carrasco Durán, Manuel. Curso de derecho constitucional. 15ª ed. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 2010. p. 796.

Lo que se debe tener claro es que la Constitución no impone una estructura de Estado, no crea las CCAA ni establece tampoco qué competencias son propias de cada territorio. La Constitución simplemente da entrada a la posibilidad de una estructura descentralizada del Estado, siendo los titulares del derecho los que acaben determinándola según el ejercicio del “derecho a la autonomía”.

La estructura de Estado viene condicionada por las condiciones a las que está sometido el ejercicio del “derecho a la autonomía”. Estas condiciones se recogen en el Título VIII de la Constitución, título donde se establece un marco general de regulación para la creación del Estado de las Autonomías y se incluyen una serie de procedimientos mediante los cuales se constituyen las CCAA<sup>80</sup>, unos procedimientos que dictan la elaboración de los Estatutos de Autonomía y el contenido mínimo que deben incluir<sup>81</sup>, y un marco competencial que determina las competencias posibles de asumir al momento de elaborar los Estatutos<sup>82</sup>.

En un primer momento, la Constitución solamente permitía que las CCAA pudiesen gozar de competencia sobre los ámbitos recogidos en el art. 148 CE; pero posteriormente se permite que una vez cumplido un periodo de tiempo no inferior a cinco años y tras un proceso actualizador de los respectivos Estatutos de Autonomía, éstas pudiesen ampliar el número de competencias respetando el art. 149.3 y las previstas en la Disposición Transitoria 2ª o las que hubiesen sido creadas acatando el procedimiento del art. 151 CE<sup>83</sup>.

Finalmente, el art. 150 CE recoge dos vías de sentido descentralizador, que junto a leyes marco las CCAA estaban autorizadas para asumir facultades legislativas correspondientes al Estado. También estaban dotadas para asumir facultades de carácter estatal, principalmente en materia de titularidad estatal, siempre y cuando estuviesen reconocidas en ley orgánica (arts. 150.1 y 150.2

---

<sup>80</sup> Estos procedimientos aparecen recogidos en los arts. 143, 144 y 151 CE y en la Disposición Transitoria 2ª.

<sup>81</sup> Estos procedimientos aparecen recogidos en los arts. 146, 147, 151.2 y 152 CE

<sup>82</sup> Este marco competencial aparece previsto en el art. 149.3 CE.

<sup>83</sup> Este procedimiento reconocido en el art. 151 CE, permite que las CCAA asumiesen competencias entrando de manera directa al marco competencial previsto en el art. 149.3 y sin necesidad de respetar el periodo de tiempo estipulado no inferior a 5 años.

CE). Una última vía de sentido descentralizador permitía al Estado dictar leyes que fijasen una serie de principios necesarios, cuya función era la de “armonizar las disposiciones normativas de las CCAA” (art. 150.3 CE).

Sin embargo, la precisión y exactitud en la aplicación de estos modelos de descentralización estatal fue puesto en manos de las nacionalidades y regiones, en virtud del principio dispositivo. Es decir, eran las propias nacionalidades y regiones del Estado español las que podían decidir constituirse como CCAA ejercitando su derecho a la autonomía. Como consecuencia del ejercicio de este derecho, tenían la posibilidad de elegir el procedimiento que iban a acatar, el contenido de sus Estatutos de Autonomía y el ámbito competencial sobre el que desempeñar sus funciones; todo ello dentro del marco general previsto por la Constitución.

### **3.2. PAPEL DESEMPEÑADO POR EL ART. 155 CE EN LA ESTRUCTURA DEL ESTADO AUTONÓMICO (COERCIÓN ESTATAL).**

#### **3.2.1. EL ART. 155 CE COMO PLASMACIÓN DEL PRINCIPIO DE LEALTAD AL ESTADO AUTONÓMICO.**

Analizando el supuesto de hecho, el cual permite que una serie de órganos previstos en el art. 155 CE puedan ejecutar ciertas medidas contra las CCAA, podremos determinar la función del mismo en la estructura del principio autonómico. Es por ello que el art. 155 CE establece que “*si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España...*”. De tal redacción podemos extraer que la cláusula relativa al “interés general de España” ha sido una muletilla añadida con el objetivo de actualizar el artículo a los tiempos que corren, pudiendo definir la coerción estatal como supuesto de hecho en el principio autonómico<sup>84</sup>. La coerción federal que se deduce del art. 37 de la Ley Fundamental de Bonn, se limita a responder ante cualquier infracción protagonizada por los Länder sobre la Constitución y las leyes federales.

---

<sup>84</sup> Dicha relación se inspira en el art. 37 de la Ley Fundamental de Bonn.

#### **4.2.1.1 Diferencia entre las normas de sujeción y de lealtad ante el principio autonómico y su cumplimiento.**

Debemos resaltar la clara diferencia que existe a lo largo del texto del art. 155 CE entre la omisión de obligaciones por parte de los territorios autonómicos “que Constitución u otras leyes le impongan”, y el “atentado grave contra el interés general de España”. Esto se debe a la propia estructura que presenta el principio autonómico, el cual a su vez se plasma sobre una Constitución considerada desde el primer momento como norma suprema del ordenamiento jurídico. Una Constitución considerada como tal, provoca una descentralización territorial que afecta a determinados ámbitos cruciales para el mantenimiento del orden dentro del territorio español. Estos ámbitos abarcan desde las funciones de creación, hasta un terreno tan complicado como es la regulación de la potestad legal que ostentan determinados órganos con unas competencias limitadas.

Partiendo y considerando como base el art. 2 CE, distinguimos dos sistemas o maneras de gestionar el ordenamiento jurídico (el del Estado central y el de las CCAA) y un sistema jurídico absoluto y asentado en la posición jurídica más alta que rige y unifica los dos primeros (el Estado total). Esta estructura es reconocida por la jurisprudencia del TC.

Ante la característica organización político-jurídica del territorio español basada en el concepto descentralizador del poder, la primera consecuencia que se deriva es una doble sumisión jurídica, ejercida por la CE mediante la imposición de las normas de sujeción y de lealtad sobre determinados puntos del principio autonómico<sup>85</sup>. Dichas normas, cuyo objetivo son los gobiernos autonómicos, pueden ser fundamentadas en el supuesto de hecho de la facultad de coerción estatal del art. 155 CE debido a su alto grado de similitud; aunque posteriormente los elementos estructurales del principio autonómico

---

<sup>85</sup> Este concepto es desarrollado por Leonardo Álvarez Álvarez, *La lealtad constitucional en la Constitución Española de 1978*, CEPC, Madrid, 2008, pp. 180 y ss. También “*La función de la lealtad en Estado autonómico*”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº22, 2008, pp. 193 y ss. A pesar de todo ello, y como bien señala Leonardo Álvarez Álvarez “la actual jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal ha negado la validez de la teoría que concibe un sistema territorialmente descentralizado diseñado en la Ley Fundamental de Bonn de 1949”. Superado este problema, no ha sido impedimento el poder concebir un principio de lealtad que concuerde con el desempeño funcional de un Estado federal que respete sus propias leyes y normas.

acaben por otorgar mayor importancia a la norma de lealtad, frente a la norma de sujeción.

La norma de sujeción del art. 155 CE aparece unida al mandato que se aplica sobre las CCAA que tiene como objetivo el cumplimiento de las “obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan”. Este mandato basará toda su fuerza en aquellas normas constitucionales y legales que fundamenten la proliferación de todo sistema que ayude al reparto del poder “los sistemas jurídicos parciales del Estado central y de las CCAA”; teniendo potestad para regular todas aquellas materias que puedan suponer conflictos y trabas en el desarrollo y funcionamiento territorial (órganos, procedimientos y competencias). Esta función está reconocida en la CE a través de un grupo de normas, entre ellas, los arts. 148, 149 y 152... pero como consecuencia de la aparición del concepto de principio autonómico dentro del Título VIII, esta función ha sido entregada, por decisión constitucional, a ciertas normas con rango de ley.

Las normas que conformen el “**bloque de la constitucionalidad**”, como bien señala Leonardo Álvarez Álvarez, serán: “Los Estatutos de Autonomía (art. 147,1), las previstas en los arts. 150,1, 2 y 3 CE y todas aquellas relativas a la delimitación competencial (arts. 148,1, 22.º, 149,1,29º, 152,1)”<sup>86</sup>. Esta sujeción a las normas es lo que permite gozar de validez a los dos sistemas que ya hemos diferenciado anteriormente, y a la vez lo que sirve de fundamento al deber de las CCAA para cumplir con lo mencionado en el art. 155 CE “las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan”.

Este concepto de “leyes” que nos presenta el art. 155 CE y que se basa en el principio autonómico, es diferente al concepto proveniente del modelo de coerción federal alemán que asimila el origen de las “leyes” con el de las “leyes federales”. Es por ello, que Leonardo Álvarez Álvarez considera que “mientras la facultad de coerción del art. 155 CE sirve a la garantía de normas pertenecientes al Estado total, esto es, a las normas que tienen como función

---

<sup>86</sup> Álvarez Álvarez, Leonardo. *Teoría y Realidad Constitucional / La coerción estatal del Art. 155 CE en la estructura del estado Autonómico*. núm. 38, UNED, 2016, pp.281-282.

definir la posición de todos los sujetos del Estado autonómico, en el caso de la coerción federal, ésta tiene por objeto, en parte, normas del Estado central”<sup>87</sup>.

Como ya hemos explicado, el principio autonómico debe ser respetado rigurosamente por las CCAA en sus respectivas legislaciones, y de ello se encarga “La norma de sujeción de las CCAA”. Pero el problema radica en que ya se ha visto infringida, pronunciándose el TC sobre este hecho. La STC 31/2015 resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, el cual versaba sobre una serie de actos, congregaciones y ejercicio de derechos no reconocidos como constitucionales; promovidos desde un principio por la Ley de consultas de Cataluña<sup>88</sup>. El TC declaró que “dicha ley supone una vulneración de la sujeción que las CCAA deben respetar, como consecuencia de la aplicación de las normas de la Constitución y del bloque de la constitucionalidad”<sup>89</sup>. Gracias a la existencia de estas normas a lo largo de nuestra Constitución, la distribución de competencias entre dos ámbitos tan diferenciados como son el Estado central y las CCAA cumple todos los requisitos necesarios para un correcto funcionamiento interno. Se debe prestar atención al art. 149,1, 32º CE, mediante el cual se estipula que la competencia sobre la “*autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum*” es materia exclusiva del Estado; el problema surge si dichos conceptos constitucionales resultasen distorsionados, viéndose afectada la articulación competencial existente entre el Estado y las CCAA.

Dentro de la narrativa del art. 155 CE habría que distinguir la norma de sujeción de la norma de lealtad, que surge de la motivación misma de respetar y no atacar o perjudicar bajo ningún concepto el “interés general de España”. La norma de sujeción tiene una función principal de cara a las relaciones territoriales, y es que ésta impone una sumisión a los sistemas jurídicos parciales del Estado central y de las CCAA<sup>90</sup>.

---

<sup>87</sup> Álvarez Álvarez, Leonardo. *Teoría y Realidad Constitucional / La coerción estatal del Art. 155 CE en la estructura del estado Autonómico*. núm. 38, UNED, 2016, p.282.

<sup>88</sup> Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. (BOE núm. 64, de 16 de marzo de 2016).

<sup>89</sup> Sentencia N.º 31/2015, Tribunal Constitucional, de 25 de febrero de 2015. (BOE núm. 64, de 16 de marzo de 2015).

<sup>90</sup> En concreto, se relaciona directamente con el principio autonómico desarrollado en el art. 2 CE que ya hemos analizado anteriormente y que es objeto de la norma de lealtad.

El hecho de que las CCAA se extralimiten en sus competencias, no significa que se vulnere la norma de lealtad; sin embargo, una conducta reiterada o de calificación grave que afecte de manera directa al principio autonómico del art. 2 CE, y por ende se prive al mismo de una correcta aplicación y ejercicio, sí que sería calificada como vulneración de la norma de lealtad. Por ello se deduce que el concepto de “interés general de España” del art. 155 CE, como bien expresa Enric Fossas Espadaler, “se relaciona directamente con el deber de lealtad al servicio de la eficacia del principio autonómico, quedando avalado por el texto constitucional”<sup>91</sup>. Un artículo con cierta relevancia es el art. 150,3 CE el cual otorga a las Cortes Generales la capacidad y autoridad para legislar con un objetivo muy claro, un objetivo armonizador. Este objetivo siempre vendrá de la mano de un concepto básico como es “el interés general”; concepto al que la jurisprudencia del TC y la doctrina jurídica han atribuido el oficio de un perfecto funcionamiento del principio autonómico.

La STC 259/2015<sup>92</sup> es un ejemplo de infracción de la norma de lealtad, en la que se dictamina sobre la decisión tomada por el Gobierno contra la resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, “*sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015*”. Según la sentencia: “Se trata de una infracción constitucional que no es fruto, como suele ocurrir en las contravenciones de la norma fundamental, de un entendimiento equivocado de lo que la misma impone o permite en cada caso. Es resultado, más bien, de un expreso rechazo a la fuerza de obligar de la Constitución misma... se trata de la afirmación de un poder que se pretende fundante de un nuevo orden político y liberado, por ello mismo, de toda atadura jurídica”<sup>93</sup> (STC 259/2015). El enfoque del TC no considera que se haya producido un incumplimiento o contravención de la CE, pero sí una total falta de consideración de su

---

<sup>91</sup> Fossas Espadaler, Enric. *El principio dispositivo en el Estado autonómico*. Revista de Derecho Político, 0(71-72), 2008, UNED, p. 165.

<sup>92</sup> Dicha sentencia se basa en la doctrina ya emitida por la STC 103/2008, a través de la cual se considera que “tratar de sortear, eludir o simplemente prescindir de esos procedimientos sería intentar una inaceptable vía de hecho (incompatible con el Estado social y democrático de Derecho que se proclama en el art. 1.1 CE) para reformar la Constitución al margen de ella o conseguir su ineficacia práctica”.

<sup>93</sup> Sentencia Nº 259/2015, Tribunal Constitucional, de 2 de diciembre de 2015. (BOE núm. 10, de 12 de enero de 2016).



normatividad poniendo en peligro la eficacia de la norma suprema de un sistema territorialmente descentralizado.

Por ello, podemos considerar, al igual que lo hace Leonardo Álvarez Álvarez, “que el art. 155 CE autoriza el ejercicio de la coerción estatal en dos supuestos determinados y relacionados con la estructura del principio autonómico”<sup>94</sup>:

1. “Siempre que las CCAA infrinjan las normas de la Constitución y de las leyes del bloque de la constitucionalidad encargadas de regular los órganos, procedimientos y competencias asignadas tanto al Estado como a las CCAA” (**NORMA DE SUJECCIÓN**).
2. “Siempre que las CCAA pongan en peligro la eficacia de las normas constitucionales que velan por la unidad de los distintos sistemas jurídicos existentes dentro del territorio español” (**NORMA DE LEALTAD**).

#### **4.2.1.2 El carácter extraordinario del art. 155 ce y la disolución de la norma de sujeción en la de lealtad**

Existe una distinción muy clara dentro del propio texto del art. 155 CE que abarca dos conceptos con orígenes distintos como son el incumplimiento autonómico de las obligaciones y deberes “que Constitución u otras leyes le impongan”, y el “atentado grave contra el interés general de España”. Esto se debe a la propia estructura que presenta el principio autonómico, el cual a su vez se plasma sobre una Constitución considerada desde el primer momento como “norma suprema del ordenamiento jurídico”. Una Constitución considerada “norma jerárquicamente suprema”, y que provoca una descentralización territorial de todas aquellas funciones (que tienen que ver con el origen y ejercicio de las leyes) que son entregadas a determinados órganos, los cuales han de responder dentro de los márgenes establecidos a sus competencias.

---

<sup>94</sup> Álvarez Álvarez, Leonardo. *Teoría y Realidad Constitucional / La coerción estatal del Art. 155 CE en la estructura del estado Autonómico*. núm. 38, UNED, 2016, p.284.

Podemos asegurar después del análisis realizado hasta el momento que el art. 155 CE, este es concebido como “un mecanismo extraordinario de coerción” (STC 49/1988, FJ. 31.). También se ha de tener en cuenta que en un sistema donde el gobierno se reparte entre distintos territorios que conforman la Nación, como bien remarca Enric Fossas Espadaler, “determinados órganos componentes del Estado central poseen la facultad de obligar al cumplimiento de obligaciones al resto de subórganos o miembros pertenecientes a estructuras de carácter territorial; pero no siempre bajo un carácter de excepcionalidad”<sup>95</sup>.

El sistema no presentó este carácter excepcional cuando fue utilizado con el objetivo de solucionar ciertos problemas de justicia relativos a los dictámenes que los tribunales constitucionales emitían, intentando garantizar el control jurídico de conflictos<sup>96</sup> o de normas<sup>97</sup> que sobrepasaban los límites fijados de cada órgano; o cuando se permitió el ejercicio y puesta en práctica de resoluciones judiciales que gozaban de carácter declarativo<sup>98</sup>. Podemos deducir de estos casos que la coerción estatal no puede considerarse una garantía de las normas constitucionales cuyo enfoque es el de la unidad a los sistemas jurídicos parciales que conforman el Estado total, sino la adhesión a aquel cuerpo jurídico que sea obra de un ente primordial, el Estado central<sup>99</sup>.

---

<sup>95</sup> Fossas Espadaler, Enric. *El principio dispositivo en el Estado autonómico*. Revista de Derecho Político, 0(71-72), 2008, UNED, p. 166.

<sup>96</sup> El art. 19 de la Constitución del Reich de 1871, desarrolla la función atribuida a la ejecución estatal: “si alguno de los miembros del Estado descentralizado no cumple con las obligaciones impuestas por la Constitución, pueden ser exigidas por medio de la ejecución. La ejecución es decidida por el *Bundesrath* y ejecutada por el *Kaiser*”. El *Bundesrath* se define como el órgano con capacidad y responsabilidad para poner solución a toda la problemática de carácter jurídico que no se relacione de manera directa con el ámbito competencial de los tribunales de justicia. Es por ello que la Constitución atribuye a este órgano la resolución de todos los conflictos jurídicos que tuviesen su origen tanto dentro de los propios Estados, como de éstos entre sí. Es decir, todo problema que derivase en el nacimiento de trifulcas entre los *Linder* y el *Reich* por un correcto sometimiento al sistema legal establecido “Constitución y leyes” era competencia del *Bundesrath* (art. 7,3); teniendo potestad este último, cuando la situación se presentaba contraria al sistema, para resolver “mediante una posible ejecución estatal contra los *Linder*” tal y como se contempla en la redacción del art. 19.

<sup>97</sup> Este un supuesto denominado como “derecho constitucional no escrito”. Este es el caso del principio de lealtad federal, cuya naturaleza se regía en base a tal concepto.

<sup>98</sup> Esto se tradujo en “un modelo de ejecución estatal como ejecución de decisiones judiciales”, tal y como se desarrolló dentro de la Constitución de Weimar de 1919 en el art. 19.

<sup>99</sup> Debido a este concepto, como bien es indicado por la teoría jurídica germana, “el Tribunal Constitucional Federal alemán, ha negado el carácter extraordinario a la coerción federal del art. 37 de la Ley Fundamental”.

En el caso del art. 155 CE, se prevé una facultad de coerción; cuyo objetivo, tal y como determina Leonardo Álvarez Álvarez, es “vincular a todos los miembros que conformen el sistema territorialmente descentralizado, haciendo uso de las normas de sujeción y lealtad en base a lo dictado en las normas que pertenecen al Estado total”<sup>100</sup>. El hecho de considerar al art. 155 CE como una facultad extraordinaria, se demuestra en la manera de proceder en su aplicación; es decir, se elaboran una serie de medidas necesarias por parte del Consejo de Ministros y que deben aprobadas por el Senado para proceder a su ejecución una vez se haya demostrado mediante un requerimiento al presidente de la CCAA la existencia de una situación que vulnera de pleno el orden constitucional.

Considerando de partida el enfoque peculiar que mantiene el art. 155 CE a lo largo de su redacción, queda bastante claro que “la simple infracción por parte de las CCAA de las normas que conforman la Constitución y las leyes” no es suficiente como argumento de aplicación del mecanismo previsto en dicho artículo. Este carácter extraordinario establece unos requisitos mínimos a cumplir por aquellas infracciones, tanto cuantitativas como cualitativas, de la Constitución y las leyes que tienen por objetivo regular los órganos, los procedimientos y las competencias otorgadas al Estado y las CCAA para que se pueda ejercer la facultad de coerción estatal. Debemos tener presente que la existencia del concepto sobre una posible dilución del “contenido de la norma de sujeción” en “el contenido de la norma de lealtad”, se debe al elevado nivel de gravedad exigible en la infracción contemplada, provocando también una afectación al “principio autonómico” del art. 2 CE, el “interés general de España”.

La plasmación del requerimiento máximo de acatar y respetar la legislación por parte de las CCAA a lo largo del texto del art. 155 CE, sirve para determinar los límites exactos de aquella infracción reiterada o grave de una norma concreta que dé lugar a considerar contravenida “la norma de lealtad del art. 155 CE”: las normas que conforman “la CE y el bloque de la constitucionalidad”, cuya función es la de regular los órganos, procedimientos y competencias existentes entre el Estado central y las CCAA.

---

<sup>100</sup> Álvarez Álvarez, Leonardo. *Teoría y Realidad Constitucional / La coerción estatal del Art. 155 CE en la estructura del estado Autonómico*. núm. 38, UNED, 2016, p.285.

También podemos considerar al art.155 CE como medio de respuesta de la CE ante “todas aquellas conductas de la CCAA que desobedezcan de forma reiterada o grave el marco normativo que marca su incorporación al sistema unitario”<sup>101</sup>. Son estos los comportamientos que conllevan un mayor peligro ante el funcionamiento del principio autonómico, ya que son opuestos a otros sobre los que se reacciona haciendo uso de distintas medidas contempladas a la par y amparadas por la jurisprudencia constitucional. Debemos concluir que la tipología de “conductas” desarrolladas por las CCAA y sobre las que versa el art. 155 CE, y por tanto su aplicación, son aquellas que tienen su origen en la proliferación de actos o pronunciamientos completamente contrarios al orden constitucional y a las normativas videntes (Constitución Española y Estatutos de Autonomía).

Si tomamos de nuevo el ejemplo sobre la STC 259/2015 en la que se verifica la infracción de las normas de sujeción en la manera prevista por el art. 155 CE al declarar contraria a la CE la resolución del Parlamento de Cataluña según los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015, el TC se pronuncia de la manera siguiente: “El Parlamento de Cataluña ha optado por aprobar, a través del procedimiento parlamentario propio de las propuestas de resolución, la Resolución 1/XI, cuyo contenido incide directamente, como ya se ha puesto de manifiesto, sobre cuestiones reservadas en su tratamiento institucional al procedimiento de reforma constitucional del artículo 168 CE”<sup>102</sup>.

Desde el punto de vista del Tribunal Constitucional, la Resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI no solo incide en la vulneración de los límites competenciales, también observa que dicha vulneración de la norma de sujeción presenta unas características muy trabajadas y meditadas. Dicha infracción se considera el resultado de un “expreso rechazo” al deber de respetar y acatar la CE, derivado de su carácter supremo, y del origen de un nuevo poder completamente desvinculado, políticamente hablando, e independiente de toda obligación jurídica. Es decir, se produce un incumplimiento cualificado de la norma de sujeción que a su vez lesiona la

---

<sup>101</sup> Cruz Villalón, Pedro. (enero-junio 2017). *Entre proporcionalidad e identidad: Las claves de la excepcionalidad en el momento actual*. [online]Ugr.es. Disponible en: [http://www.ugr.es/~redce/REDCE27/articulos/11\\_CRUZ.htm](http://www.ugr.es/~redce/REDCE27/articulos/11_CRUZ.htm) [Consulta 5 abril. 2018].

<sup>102</sup> Sentencia Nº 259/2015, Tribunal Constitucional, de 2 de diciembre de 2015. (BOE núm. 10, de 12 de enero de 2016).

norma de lealtad del principio autonómico, lo que determina y configura el supuesto de hecho previsto del art. 155 CE<sup>103</sup>.

También es el caso de otras sentencias<sup>104</sup>, como la STC 32/2015 en la que se declara inconstitucional el decreto 129/2014 de “convocatoria de la consulta no referendaria para decidir sobre el porvenir de los territorios catalanes” aprobado por el Presidente de la Generalitat; o la STC 138/2015 en la que se declaran inconstitucionales una serie de actuaciones relativas a la Generalitat de Cataluña que tenían por objetivo convocar tanto a todos aquellos que gozasen de gentilicio catalán (nacidos en el territorio de consulta), como a todos aquellos que fuesen residentes en Cataluña para que diesen a conocer su opinión sobre el porvenir de la CCAA. Partiendo de una inconstitucionalidad declarada de la ley, podemos considerar este decreto y estas actuaciones como “una infracción cuantitativa de la Constitución y del bloque de la constitucionalidad”, pudiendo acabar afectando a la eficiencia del principio autonómico y por ello presentando todas las características necesarias para considerarse como supuesto de hecho del art. 155 CE.

Como bien expone Leonardo Álvarez Álvarez, también hemos de tener en cuenta que “no toda conducta que satisfaga el supuesto de hecho del art. 155 CE legitimará automáticamente la adopción de las medidas necesarias a las que se refiere dicha disposición”<sup>105</sup>. La razón de ello es porque estas medidas se ejecutan ante una tipología de infracción con unas características propias que vulneran “la norma de lealtad”, situación que solamente ocurre frente a situaciones donde el poder constitucional no presenta la fuerza suficiente como para aplicar soluciones eficaces.

---

<sup>103</sup> Álvarez Álvarez, Leonardo. *Teoría y Realidad Constitucional / La coerción estatal del Art. 155 CE en la estructura del estado Autonómico*. núm. 38, UNED, 2016, p.287.

<sup>104</sup> También consideramos en esta mención a todas las Sentencias analizadas en la primera parte del Trabajo y que desarrollan lo ocurrido durante el proceso soberanista de Cataluña.

<sup>105</sup> Álvarez Álvarez, Leonardo. *Teoría y Realidad Constitucional / La coerción estatal del Art. 155 CE en la estructura del estado Autonómico*. núm. 38, UNED, 2016, p.288.

### **3.3. LA FUNCIÓN DEL ART. 155 CE EN LA ESTRUCTURA DEL PRINCIPIO AUTONÓMICO. COERCIÓN ESTATAL Y JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL.**

#### **3.3.1. LA COERCIÓN ESTATAL COMO FUNCIÓN DEL ESTADO TOTAL.**

El principio autonómico se divide en dos funciones completamente diferenciadas, pero con el objetivo común de coerción estatal. Este principio, por un lado, ejerce la función de creación y aplicación de normas sobre un régimen orgánico, procedimental y competencial limitado; competencia que recae sobre aquellos entes estatales propios de cada autonomía y que se ejerce respetando y acatando siempre “las normas de la Constitución y de las leyes del bloque de la constitucionalidad”. Por otro lado, también desarrolla la función de creación y aplicación del régimen jurídico al que se han de acoger obligatoriamente el Estado central y las CCAA; función que ejercen las Cortes Generales en cualquiera de las ocasiones en las que el principio autonómico del art. 2 CE se ha visto reformado mediante los procedimientos reconocidos constitucionalmente para ello.

Es por ello, que las Cortes Generales actúan y desempeñan funciones de Estado total cuando elaboran el régimen jurídico de sometimiento de los órganos autonómicos y del Estado central; y segundo, cuando su actividad ha sido diseñada para acoplarse de manera total a un sistema competencial derivado de manera directa de la “CE y el bloque de la constitucionalidad”. Además de las Cortes Generales, esta función de Estado total característica del principio autonómico también es ejercida por otra serie de entes que son descritos a lo largo del art 153 CE y también por aquellos sobre los que recae la vigilancia del ejercicio de entes y órganos autonómicos: el TC, el Senado, el Tribunal de Cuentas y la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

El problema surge cuando, como consecuencia de esta distinción de funciones del principio autonómico, debemos considerar el art. 155 como medio funcional del que puede hacer uso propio el Estado central o, por el contrario, el Estado total. Si consideramos una situación desde el punto de vista del Estado central, “los órganos previstos en el art. 155 CE (el Gobierno y el

Senado) no podrían intervenir en el ámbito competencial asignado a las CCAA, debiendo ajustarse a las medidas que la CE y el bloque constitucional atribuye a los órganos del Estado central”<sup>106107</sup> (STC 47/2018, Recurso de amparo 5239-2017). Esta concepción sería el fundamento de considerar al art. 155 CE como una de las medidas de presión financiera y que las CCAA deben acatar bajo cualquier situación: “la suspensión de transferencias en curso a las CCAA”.

El propio texto del art. 155 CE nos evoca a considerar dicho artículo como “una medida de presión” que persigue hacer respetar y acatar en todo momento y situación el principio autonómico por parte de cada una de las CCAA: “adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones”. El problema aparece cuando consideramos que el art. 155 CE es utilizado única y exclusivamente para conceder al Estado poder frente a todos los territorios autonómicos (Acuerdo de las medidas necesarias del 27 de Octubre de 2017), mediante el ejercicio de facultades reconocidas por la propia CE, para hacer respetar “su deber de lealtad al principio autonómico”, concepto constitucional básico; ya que este contenido se

---

<sup>106</sup> “La concepción de la coerción estatal como función asignada al Estado Central es lo que ha influido en el modo de proceder a su construcción dentro del sistema territorialmente descentralizado”, concepto propio de Leonardo Álvarez Álvarez y explicado en el primer epígrafe de forma más detallada. En el “modelo de coerción federal”, sin embargo se opta por hacer uso de aquellas medidas que tienen como objetivo la ejecución de las leyes del Estado central y cuyo ejercicio recae en manos de los *Länder*. Gracias a esta concepción de la coerción estatal, el Estado central goza de una mayor libertad para poder actuar de manera eficaz aplicando medidas sustitutivas cuando se hayan producido errores en la ejecución de las leyes Federales. Aunque el punto a destacar aquí, es que “el Estado central no actúa ejerciendo la función de Estado total, sino una de las competencias del Estado central”. Según el art 85 de la Ley Fundamental de 1949 “la ejecución de las leyes federales por los *Länder* por delegación de la Federación”, la competencia sobre todo lo referido al aspecto legislativo, su ejecución y su correcta aplicación recae sobre el último órgano mentado; siempre y cuando los *Länder* hayan procedido previamente a su descentralización. En el supuesto de que se produzca un fallo en el momento de aplicación de las “leyes estatales”, los *Länder* pueden ser sustituidos por la Federación. Esta acción es un claro ejemplo de ejercicio de competencia propia del Estado central, operando dicha coerción como si se tratase de un procedimiento de “devolución competencial”. Dentro de la CE de 1978, art. 149,3, aparece recogido de manera expresa “el principio de prevalencia del derecho del Estado”; una regla de residualidad en la que se deja perfectamente fijado que todo ámbito o competencia no reconocida o entregada para su ejecución a las CCAA, será correspondiente del Estado.

<sup>107</sup> Sentencia Nº 47/2018, Tribunal Constitucional, de 26 de Abril de 2018. (BOE núm. 130, de 29 de mayo de 2018). Recurso de amparo 5239-2017.

recoge en artículos anteriores y por tanto dejaría sin sentido el propio art. 155 CE<sup>108</sup>.

La previsión que incorpora el art. 155 CE tiene su fundamento, como bien describe Leonardo Álvarez Álvarez, en “si la misma se considera como la plasmación de una función del Estado total, esto es, como una facultad para crear y aplicar el régimen jurídico al que los integrantes del Estado autonómico han de someterse imperativamente”<sup>109</sup>. Este fundamento otorga un papel crucial a todos los entes reconocidos en el art. 155 CE, permitiéndoles tomar decisiones en el ámbito “del reparto competencial” derivado de “la CE y el bloque de la constitucionalidad” y actuando bajo el papel y con la forma de un órgano estatal en materia de competencias autonómicas.

Realizando un análisis del cuerpo legal del art. 155 CE podemos diferenciar aspectos como su concepción de función del Estado total, o su objeto. Respecto al primer aspecto, dicho artículo es concebido como una función del Gobierno de la Nación debido a la naturaleza de los órganos sobre los que recae la competencia de ejercer la facultad de coerción. Mientras que en lo referente a su objeto, al contrario de lo que sucede en el modelo de coerción federal, el art. 155 CE se concibe como “una norma constitucional del Estado total que persigue dotar de unidad a los sistemas jurídicos parciales del Estado central y de las CCAA”<sup>110</sup>. Su fundamento reside en que ningún sistema descentralizado puede funcionar de manera correcta si cada uno de los miembros que lo configuran no guardan lealtad a los principios básicos que los rigen.

Tomando como referencia el Estado federal, su principio de unidad nace como resultado de la voluntad de los miembros que forman parte de un sistema territorialmente descentralizado. Es por esta razón, que el Estado federal da por sentado que su funcionamiento se rige por “la lealtad de todos sus miembros a conseguir la unidad y a construir la facultad de coerción estatal”

---

<sup>108</sup> Un claro ejemplo sería la derogación de las leyes del art. 150,1 y 2 CE, mediante el cual el Estado recupera todas aquellas competencias que en su momento habían sido delegadas a las CCAA. Es por ello, que esta posibilidad de ejecutar un mecanismo de “presión” aparece reconocido en el art. 150 CE.

<sup>109</sup> Álvarez Álvarez, Leonardo. *Teoría y Realidad Constitucional / La coerción estatal del Art. 155 CE en la estructura del estado Autonómico*. núm. 38, UNED, 2016, p.290.

<sup>110</sup> Cruz Villalón, Pedro. *La dificultad del Tribunal Constitucional como garante de la autonomía territorial*, 19ª ed, 2009, RJUAM, p.109.



teniendo como base del fundamento la idea de sujeción (aparece reflejado en la redacción del art. 37 de la Ley Fundamental).

Por el contrario, este presupuesto no se produce en la Constitución Española. El *modus operandi* que sigue la CE una vez que ha procedido con la entrega de poderes y competencias a determinados organismos, como pueden ser las Cortes Generales, órgano crucial en el procedimiento de aprobación de “las leyes del bloque de la constitucionalidad” que provocan la descentralización del sistema; se fundamenta en la retención a través del art. 155 CE de “la garantía de la eficacia última de la unidad del Estado autonómico”.

Como aparece recogido en el propio art. 155 CE, “el ejercicio de la coerción se atribuye al Gobierno de la Nación y, en caso de que su requerimiento no sea atendido voluntariamente por las CCAA, con la aprobación por la mayoría absoluta del Senado”. En “el procedimiento del art. 155 CE” podemos diferenciar dos partes intervinientes con intereses distintos: el Gobierno en representación de “los intereses del Estado central”, y el Senado luchando por “los intereses de las CCAA”. Este último órgano, es concebido como la “cámara de representación territorial” por el art. 69 CE. El hecho de que en “el procedimiento del art. 155 CE” estén involucrados los organismos afectados por el principio autonómico, origina la función del Estado total; función cuyo objetivo viene a ser la definición del régimen jurídico que ha de ser respetado bajo cualquier situación por todos y cada uno de los organismos autonómicos que existen a lo largo del territorio nacional, y que dan lugar todos ellos a lo que se conoce como “sistema descentralizado”.

### **3.3.2. LA RELACIÓN ENTRE COERCIÓN ESTATAL Y LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL.**

Si analizamos detenidamente, palabra por palabra, lo que consideramos como norma suprema “La Constitución Española”, se plasma una vinculación entre la función jurisdiccional que desempeña el TC y la facultad de coerción que se desprende de esta primera; facilitando también la definición y complementariedad del art. 155 CE dentro del “principio autonómico”. Además

del TC, como ya se ha mencionado anteriormente, el art. 153 CE reconoce otros órganos jurisdiccionales que también tienen la potestad de ejercer la función de “Estado total” sobre todas aquellas materias de ámbito autonómico: “es el caso del Senado y la jurisdicción contencioso-administrativa”<sup>111</sup>.

Como bien señala Leonardo Álvarez Álvarez, “el propio supuesto de hecho del art. 155 CE presenta una particular relación entre la coerción estatal y la función jurisdiccional del TC”<sup>112</sup>. Si consideramos lo ya explicado anteriormente, podemos determinar que la situación que debe darse para proceder con el ejercicio de cada una de las soluciones que presenta el proceso y que aparecen recogidas en el art. 155 CE es aquella conducta que lesione o tenga por objetivo afectar la eficacia del principio autonómico. Como ya se ha explicado, el art. 155 CE sigue de manera impoluta dos directrices básicas para su ejercicio. La exigencia de que la conducta que ponga en peligro el buen resultado de haber ejercido el principio autonómico debe surgir de una infracción cuantitativa o cualitativa de “las normas de la CE o del bloque de la constitucionalidad” será la primera directriz. Mientras que la segunda, se centra en la consideración del art. 155 CE como aquella facultad subsidiaria que puede ser ejercida por el Gobierno de la Nación y aprobada por el Senado y que sirve como base a la estructura del principio autonómico.

Además, el TC desarrolla una importante tarea complementaria que ayuda a considerar si ciertas conductas presentan las características suficientes para poder ser consideradas como supuesto de hecho y posible fundamento para la aplicación del Art. 155 CE. Esta competencia del TC es desempeñada haciendo uso de los diversos cauces que aparecen recogidos en la LOTC: “el recurso (arts. 31ss.), la cuestión de inconstitucionalidad (arts. 35ss.) y los conflictos positivos (arts. 62ss.) y negativos de competencia (arts. 68ss.)”<sup>113</sup>.

---

<sup>111</sup> Además de los órganos jurisdiccionales recogidos por el art. 153 CE, existen otros no mencionados dentro del mismo, como aquellos encargados de aplicar el Código Penal, cuyas disposiciones también desempeñan una función sancionadora de las conductas contrarias a la Constitución. Estas conductas aparecen recogidas en el Título XXI, y se enfocan hacia “los delitos contra la Constitución”.

<sup>112</sup> Álvarez Álvarez, Leonardo. *Teoría y Realidad Constitucional / La coerción estatal del Art. 155 CE en la estructura del estado Autonómico*. núm. 38, UNED, 2016, p.292.

<sup>113</sup> Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, *Boletín Oficial del Estado*, número 239, de 5 de octubre de 1979.

El problema surge cuando se entra a valorar la finalidad última de la CE en su art. 155 CE al reconocer la adopción de competencias originarias de las CCAA por el Gobierno de la Nación; existe una vulneración competencial. Se puede considerar que viene explicado en el fundamento de “la norma de lealtad constitucional”, que a su vez define el presupuesto de hecho. Hasta hace pocos años, algunos juristas consideraban que el sometimiento propio y el respeto de “una norma de lealtad constitucional” que rige en un sistema configurado por territorios autonómicos debía ser competencia exclusiva del TC, ya que esta norma tiene como finalidad vetar todas aquellas conductas que afecten erróneamente y de manera directa al ejercicio de la misma. Abogaban por la capacidad que tenía el TC, ya que cuando “la norma de lealtad” presenta dicho contenido pasivo, éste actúa desempeñando su función natural como “legislador negativo”, pudiendo eliminar todas aquellas conductas contrarias a la eficacia del sistema territorialmente descentralizado<sup>114</sup>.

La realidad es que “La norma de lealtad” no solamente incluye un contenido pasivo de prohibición de conductas contrarias a su eficacia<sup>115</sup>, sino que también asume un contenido principalmente activo. Este último se plasma en la exigibilidad a todos los órganos y entes que existen en el territorio nacional, ya sean de carácter estatal o de carácter autonómico, de proceder en sus respectivas funciones desarrollando conductas que se enmarcan en la legalidad y que demuestran la eficacia de “la norma de lealtad”. Es necesario abordar el modelo transversal encargado de la distribución de competencias entre los distintos organismos (arts. 148-149 CE) que desempeñan sus respectivos papeles en la organización estatal, para evidenciar que “el principio autonómico” es completamente eficaz cuando las competencias atribuidas a

---

<sup>114</sup> Este es el caso de la STC 259/2015, la cual dictaminó la ineficacia de la resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, sobre el intento de iniciar un proceso político en dicha CCAA, al considerarla contraria y desleal con el principio autonómico.

<sup>115</sup> Según la STC 4/1981, FJ 10º: “La autonomía no se garantiza por la Constitución para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación o sobre los intereses generales distintos de la propia entidad”. Partiendo de este fundamento, la STC 64/1990, FJ 7º. reconoce que el contenido pasivo de la norma respecto de los órganos que hacen uso de ella “requiere que, en el ejercicio de sus competencias, se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses”.

cada uno de los miembros del sistema pueden ser ejercidas sin interferencias y de manera simultánea<sup>116</sup> (STC 209/1990, FJ. 4 y STC 166/2000, FJ 3º)<sup>117</sup>.

Hasta lo expuesto aquí, las “medidas necesarias” de las que dispone el Gobierno, en el ejercicio del art. 155 CE, y bajo la previa autorización del Senado son normas y actos con un objetivo claro de consecución y ejercicio de conductas reconocidas por “la norma de lealtad” en todo territorio autonómico que forme parte del sistema descentralizado. Como bien sintetiza Leonardo Álvarez Álvarez “esto convierte al art. 155 CE en la norma de cierre del sistema autonómico”<sup>118</sup>.

### **3.4. EL DERECHO DE EXCEPCIÓN.**

#### **3.4.1. LA NORMA Y LA EXCEPCIÓN.**

Para entender con mayor profundidad los antecedentes necesarios para un correcto ejercicio del art. 155 CE, debemos profundizar en el derecho de excepción. Vamos a analizar el comportamiento del Derecho Constitucional español vigente ante determinadas circunstancias *anormales o excepcionales*. La Constitución Española no contempla una protección excepcional o extraordinaria del Estado, como ocurre con otros cuerpos constitucionales europeos, sino que contempla la regulación jurídica de las situaciones de crisis mediante un Derecho de Excepción.

---

<sup>116</sup> Este contenido activo del principio autonómico fue tenido en cuenta por el TC durante el ejercicio de sus funciones (SSTC 18/1982, FJ. 14º, 209/1990, 166/2000).

<sup>117</sup> “...ponen de manifiesto la existencia de una situación altamente insatisfactoria en orden a la construcción y consolidación del Estado de las Autonomías configurado por nuestra Constitución, cuyo acabado diseño no se alcanzará mientras el Gobierno de la Nación no haya transferido a las Comunidades Autónomas (en este caso a Galicia) los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de competencias estatutariamente asumidas por aquellas... La lealtad constitucional obliga a todos, y en el campo que nos ocupa es el Gobierno, máximo responsable de la finalización efectiva del reparto de competencias, quien debe extremar el celo por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta con Galicia” (STC 209/1990, FJ.4). “La atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siempre que ambas tengan distinto objeto jurídico, y que el ejercicio de las autonómicas no interfieran o perturben el ejercicio de las estatales, por lo que, frecuentemente resultará imprescindible el establecimiento de mecanismos de cooperación que permitan la necesaria coordinación y cooperación entre las Administraciones Públicas implicadas” (STC 166/2000, FJ 3º.)

<sup>118</sup> Álvarez Álvarez, Leonardo. *Teoría y Realidad Constitucional / La coerción estatal del Art. 155 CE en la estructura del estado Autonómico*. núm. 38, UNED, 2016, pp. 294-295.

#### **6.1.1.1 El Derecho Constitucional ante la anormalidad.**

La reacción de la norma ante situaciones de excepcionalidad o anormalidad es un problema que no afecta únicamente al Derecho Constitucional. Todas las ramas jurídicas del ordenamiento se ven afectadas, ya que las condiciones de aplicabilidad de la norma se presentan de manera diferente a como el legislador las había previsto. Esta situación puede provocar una modificación de la responsabilidad civil e incluso una exoneración de la responsabilidad penal. Cualquier norma de cualquier ámbito jurídico va a presuponer en su aplicación una situación de normalidad, por lo que ella misma no puede no verse afectada en su aplicación ante una ruptura de tales condiciones de normalidad.

El Estado actúa como garante político de la Sociedad, es el instrumento del que la Sociedad se dota para autodirigirse globalmente. Es por ello, que cuando una situación de crisis rompe la normalidad sobre la que actúa el Estado, afectando de manera general a toda la Sociedad o a una parte significativa de la misma, es éste quien debe reaccionar de forma especial salvaguardando los intereses de la Sociedad, o más comúnmente conocido como el interés general.

Todos los Estados Constitucionales han sufrido situaciones excepcionales o extraordinarias a lo largo de su historia. Concretamente y respecto a España, en el siglo XIX y comienzos del siglo XX la frecuencia con la que España declaraba el “Estado de sitio” era bastante alta. Es por ello, que estas situaciones anormales son un terreno en el que la experiencia acumulada de los Estados Constitucionales es significativamente importante.

“Lo que ocurre es que es una experiencia que no siempre se ha traducido en norma constitucional o en norma a secas, constitucional o no. No es, por tanto, un terreno en el que se disponga de una respuesta uniforme, sino que las respuestas varían considerablemente de unos países democráticos a otros”<sup>119</sup>

Las respuestas, según las características que presenten, se clasifican en 3 grupos:

---

<sup>119</sup> Pérez Royo, Javier y Carrasco Durán, Manuel. *Curso de derecho constitucional*. 15ª ed. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 2010. p. 844.

1. Respuestas provenientes de países que no tienen prevista expresamente una protección excepcional o extraordinaria del Estado. Ante una situación excepcional, los órganos constitucionales reaccionarán según consideren oportuno y si se produce algún comportamiento antijurídico, el Parlamento será el encargado de valorarlo una vez se haya recuperado la normalidad, exonerando de responsabilidad al poder público autor del mencionado comportamiento antijurídico. Este fue el primer modelo de Derecho de Excepción existente entre los Estados Constitucionales.
2. Respuestas previstas expresamente por los Estados y con un objetivo de protección excepcional o extraordinario, pero mediante el uso de una “cláusula general”. Esta cláusula se concibe como una especie de cheque en blanco a favor del destinatario de la misma. Ejemplos de este tipo de concepto de cláusula general, son la “dictadura del Presidente del Reich”<sup>120</sup>; o una de las más conocidas en la actualidad como es la del art. 16 de la Constitución Francesa de la V República<sup>121</sup>.
3. Respuestas de aquellos países que además de ser previstas, también regulan expresamente la protección extraordinaria del Estado. Es decir, son países que han decidido responder normativamente ante las situaciones anormales que se presenten y no desde el vacío normativo a la excepción. Gozan de un Derecho Constitucional de la normalidad y de un Derecho Constitucional de Excepción.

En este último grupo es donde España aparece inscrita, ya que se rige por una Constitución que regula expresamente la protección extraordinaria del Estado, mientras deja en manos de la ley orgánica todo lo concerniente al Derecho de Excepción.

---

<sup>120</sup> Prevista en el art. 48 de la Constitución de Weimar.

<sup>121</sup> Dicho art. 16 dicta que “Cuando las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad territorial o la ejecución de sus compromisos internacionales están amenazados de una manera grave e inmediata y el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales está interrumpido, el presidente de la República *toma las medidas exigidas por las circunstancias.*”

### **6.1.1.2 Características del Derecho de Excepción.**

El fundamento del derecho de Excepción es porque hay determinadas circunstancias en las que al legislador le resulta imposible aplicar el derecho normal. Es por ello, que su objetivo final es la restauración de la normalidad lo antes posible.

Las características que debe presentar el derecho de excepción son las siguientes:

1. Debe distinguirse tajantemente y desde el primer momento el derecho normal del derecho de excepción, de tal manera que todo el mundo sepa a qué atenerse. La frontera entre ambos regímenes jurídicos debe ser clara y estar completamente definida, para que cuando se pase de uno a otro no estemos ante una transición sino ante un cambio inequívoco.
2. La facultad para decidir sobre el momento y el lugar de aplicación del derecho de excepción debe estar completamente separada de la competencia para aplicar real y efectivamente las medidas previstas por el derecho de excepción. La primera recae sobre el Parlamento, y la segunda corresponde al Gobierno.
3. El derecho de excepción debe mantenerse en un marco general, fuera de especificaciones y medidas concretas. La razón de ello, es porque el derecho de excepción debe poder ser modulado en su aplicación según la gravedad que presente la crisis por la cual es necesaria su ejercicio. Lo mismo ocurre en la ejecución de las medidas necesarias derivadas del Art. 155 CE, en función del desarrollo de la situación y los objetivos conseguidos estas medidas se modularán y actualizarán a la vez que lo haga la situación del momento.
4. Es necesario que el derecho de excepción vaya acompañado del principio de responsabilidad por parte del Estado, por los posibles perjuicios que pudiesen ocasionar los órganos designados para el ejercicio y aplicación de las medidas excepcionales que consideren oportunas.

### 3.4.2. EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE EXCEPCIÓN: LOS ESTADOS DE ALARMA, EXCEPCIÓN Y SITIO.

La protección extraordinaria del Estado aparece recogida por la Constitución en el último artículo de su Título V, art. 116. La Constitución entrega al legislador la competencia para que regule la protección extraordinaria del Estado: “Una ley orgánica regulará los estados de alarma, excepción y sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes”.

Tres elementos decisivos del derecho de excepción:

1. La titularidad de la competencia para declarar cada uno de los tres estados de emergencia (art. 116.2, 3 y 4).
2. La garantía de la no disolución del Congreso mientras esté vigente cualquiera de los estados de emergencia, y su convocatoria automática desde la declaración de cualquiera de ellos (art. 116.5).
3. La invariabilidad del “principio de responsabilidad” del Gobierno como ente principal y por ende de cada uno de sus agentes (art. 116.6).

Respetando estos elementos necesarios a tener en cuenta por el legislador, en junio de 1981 se aprobó la LO 4/1981 sobre los estados de alarma, excepción y sitio (LODES). Ésta se fundamenta en 3 puntos clave:

1. Naturaleza de la emergencia en la que basa su fundamento la puesta en marcha y aplicación de los estados de excepción.
2. Procedimiento para la declaración de cada uno de ellos.
3. Régimen jurídico de excepción en cada uno de ellos.

A continuación, analizaremos la naturaleza de cada uno de los Estados de emergencia:

- Estado de alarma: Este es declarado cuando se pretende lidiar con una **catástrofe natural o tecnológica**; considerándose como una situación excepcional no producida intencionalmente por el ser humano, sino que resulta ser consecuencia de agentes naturales o de un error humano en el control de las leyes de la naturaleza. Aparece recogida esta situación en el art. 4 de la LODES.



- Estado de excepción: Se considera como una respuesta ante una crisis de orden público. Según el art. 13.1 LODES el supuesto de hecho de este segundo estado de emergencia se produce cuando “el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad o cualquier otro aspecto del orden público” resultan “tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo”.
- Estado de sitio: La naturaleza del estado de sitio surge cuando concurren dos circunstancias, ambas reconocidas en el art. 32.1 LODES: un acto de fuerza y que sea dirigido contra el estado. Ante dicha situación, el legislador otorga poder al Congreso y Gobierno, los órganos constitucionales del Estado encargados de la declaración y aplicación de este tercer tipo de estado de emergencia, para poder convocar al Ejército y que cumpla la “misión” que tiene constitucionalmente encomendada.

En cuanto al procedimiento de declaración, aparece regulado casi por completo en la propia Constitución. Nos centraremos en el estado de excepción, ya que es el que nos atañe respecto al ámbito del art. 155 CE.

El **estado de excepción** lo declara el Gobierno, siempre y cuando cuente de antemano con la aprobación del Congreso de los Diputados. El art. 116.3 CE establece que en la declaración debe determinarse el ámbito territorial, efectos del mismo y duración<sup>122</sup>.

El legislador ha desarrollado este precepto constitucional plasmando el procedimiento a respetar en el ejercicio de la medida en el art. 13 de la LODES:

- 1) Por iniciativa del Gobierno, se ha de remitir al Congreso una “solicitud” que contenga:
  - a) Un análisis completo de las consecuencias directas que se derivan de la declaración del estado de excepción, concretando

---

<sup>122</sup> La duración del Estado de excepción está determinada en treinta días, prorrogables solamente por otros treinta.

especialmente los derechos que han sido solicitados para su suspensión.

- b) Aquella solicitud que presente una relación adecuada entre las medidas instauradas con la declaración del estado de excepción y los derechos que se ven afectados con su inhabilitación.
  - c) Determinación del espacio (territorial) y tiempo donde se va a declarar el estado de excepción.
  - d) El límite máximo de las sanciones pecuniarias que pueda imponer la autoridad encargada del Gobierno de la situación.
- 2) Debate parlamentario de la solicitud “pudiendo aprobarla en sus propios términos o introducir modificaciones en la misma”<sup>123</sup> (art. 13.3 LODES).
- 3) Declaración mediante decreto, por el Gobierno, “con el contenido autorizado por el Congreso de los Diputados”<sup>124</sup> (art. 14 LODES).

El ejercicio y aplicación de un estado de emergencia, en este caso el estado de excepción, provoca la introducción de modificaciones puntuales en el funcionamiento del Estado de Derecho perfectamente limitadas en la Constitución. La pregunta de interés será ¿Cuáles son las modificaciones transitorias que se deducen de la declaración de los estados de emergencia? El art. 116.1 dará respuesta a esta pregunta utilizando la expresión de “competencias y limitaciones correspondientes”.

Respecto a **las competencias** y, más concretamente, al poder legislativo, la Constitución no contempla ninguna modificación en el ejercicio del mismo por parte de las Cortes Generales, ni su sustitución por ningún otro órgano del Estado. Donde sí se producen modificaciones, es en el ámbito del poder judicial sobre la materia de prisión provisional durante el estado de excepción; según el art. 30 de la LODES “si durante el estado de excepción el Juez estimase la existencia de hechos contrarios al orden público o a la seguridad ciudadana que puedan ser constitutivos de delitos, oído el Ministerio

---

<sup>123</sup> Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, *Boletín Oficial del Estado*, número 134, de 5 de junio de 1981. Art. 13.3.

<sup>124</sup> Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, *Boletín Oficial del Estado*, número 134, de 5 de junio de 1981. Art. 14.

Fiscal, decretará la prisión provisional del presunto responsable, la cual mantendrá, según su arbitrio, durante dicho estado”<sup>125</sup>.

“Lo típico de los estados excepcionales es que se produce una acumulación de funciones en la cúspide del poder ejecutivo y se suprimen estados intermedios, a fin de poder tomar las decisiones más rápidamente”<sup>126</sup>.

Respecto a **las limitaciones**; durante la vigencia del estado de excepción, las condiciones para poder proceder a la suspensión de determinados derechos vienen establecidas por la ley. En dicha regulación debemos destacar dos aspectos:

- 1) Solamente serán suspendibles los derechos previstos en el art. 55.1 CE<sup>127</sup>. Esto no quiere decir que tales derechos se suspendan de manera inmediata una vez que se declara el estado de excepción sobre el territorio nacional. Solamente se suspenderán aquellos derechos que autorice el Congreso.
- 2) No se produce una supresión total de las garantías, sino que se produce la sustitución por otras con una protección menor; siguiendo siendo una garantía para el ciudadano. Esta sustitución aparece regulada en la LODES, entre sus arts. 16 a 23<sup>128</sup>.

En el propio Título 1 de la CE, el constituyente contempla junto a la norma y la excepción. En el último precepto del último artículo del Título 1, el art. 55.2 CE<sup>129</sup>, la Constitución realiza un análisis muy concreto de todos los

---

<sup>125</sup> En el art. 35 LODES se decreta que será competencia del Congreso, en la declaración del estado de sitio, decretar “los delitos que durante su vigencia quedan sometidos a la Jurisdicción Militar”.

<sup>126</sup> Pérez Royo, Javier y Carrasco Durán, Manuel. *Curso de derecho constitucional*. 15ª ed. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 2010. p. 848.

<sup>127</sup> Son los derechos reconocidos en el art. 17 (libertad personal), art. 18.2 y 3 (inviolabilidad del domicilio y las comunicaciones), art. 19 (libertad de residencia), art. 20.1.a) y d) y 5 (libertad de expresión y de información y prohibición del secuestro de publicaciones), art. 28.2 (huelga) y art. 37.2 (medidas de conflicto colectivo).

<sup>128</sup> Estos artículos de la LODES regulan las materias que se ven más afectadas: la libertad personal (no más de diez días), las inviolabilidad del domicilio (presencia de vecinos durante el registro), inviolabilidad de las comunicaciones (comunicada al juez mediante escrito “motivado”), libertad de residencia (asignación en “localidad o territorio adecuado a sus condiciones personales”), libertad de expresión (ningún tipo de censura previa), libertad de reunión (no las orgánicas de partidos y sindicatos o asociaciones empresariales), huelga y conflictos colectivos.

<sup>129</sup> Según el art. 55.2 CE “Una ley orgánica podrá determinar la forma y los casos en los que, de forma individual y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario, los derechos reconocidos en los artículos 17, apartado 2, y 18, apartados 2 y 3, pueden ser suspendidos para personas determinadas, en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas”.

supuestos posibles sobre la suspensión individual de garantías de determinados derechos.

El simple hecho de contemplar la posibilidad de introducir con carácter general “la suspensión individual de garantías”, parece no tener un fundamento claro de cara a la protección del ciudadano. Es por este motivo, por el que parte de la doctrina fundamenta su crítica hacia el art. 55.2 CE y la legislación desarrollada del mismo; siendo una de las polémicas más sonadas dentro del ámbito constitucional desde finales de 1978, momento en el que la CE comienza su andadura.

Como consecuencia de esta polémica, las dos primeras leyes orgánicas que desarrollaron el art. 55.2 CE, la LO 11/1980 y la 9/1984, fueron recurridas ante el Tribunal Constitucional. Sobre la primera LO no se pronunció, pero sobre la segunda sí lo hizo (STC 199/1987). A partir de esta sentencia, la sentencia del Tribunal Constitucional fue fundamental para determinar el contenido y alcance del instituto previsto en la Constitución.

Los rasgos más característicos de la doctrina del TC son:

1. El legislador no debe excederse a la hora de “especificar” tales amenazas; debe realizarlo “sin ningún margen creativo al respecto”.
2. El concepto de “bandas armadas y elementos terroristas” debe considerarse de manera literal y determinante. Ambos términos presentan claros nexos.
3. El respaldo de una “necesaria intervención judicial”, no puede significar “un tratamiento unitario e idéntico para todos los casos y todos los derechos a que se refiere el art. 55.2 de la Constitución”. Esta es la razón por la que el Tribunal se detiene en cada caso y los analiza uno por uno, atendiendo a sus particularidades individuales.

Esta garantía de intervención judicial, debido a su carácter esencial, determina que la excepción debe estar justificada y respetar los límites de la proporcionalidad, necesidad estricta y mayor brevedad posible.

### **3.5. LA FUNCION SUSTITUTIVA Y EL PROCEDIMIENTO DE LA COERCIÓN ESTATAL.**

#### **3.5.1. LAS MEDIDAS SUSTITUTIVAS DE ART. 155 CE Y LAS FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL GOBIERNO.**

Como ya se ha expuesto, la coerción estatal se considera una de las funciones del Estado total (Gobierno de la Nación), mediante la cual determinados órganos previstos en el art. 155 CE se sobreponen — exclusivamente cuando se den unas condiciones muy concretas— a “las normas de la Constitución y del bloque constitucional”, encargadas de repartir las competencias para el Estado central y las CCAA. Sin embargo, esta función no exonera a dichos órganos de cualquier sujeción a la CE<sup>130</sup>.

La coerción estatal del Estado total permite que todos aquellos sujetos reconocidos en el art. 155 CE puedan actuar, siempre y cuando se den una serie de características tasadas previamente tras seguir un procedimiento correctamente estipulado, al margen de la división de competencias realizada por “la CE y el bloque de la constitucionalidad”; lo cual tiene como finalidad “garantizar una actividad requerida jurídicamente por el contenido activo de norma de lealtad constitucional al principio autonómico”<sup>131</sup>. De la aplicación del art. 155 CE se prevé que el funcionamiento de los “poderes constitucionales” del ente central estatal no se vean afectados durante la proclamación y desarrollo de cualquiera de los estados de emergencia que hemos mencionado. Esta previsión se desarrolla de manera paralela en el art. 116,5 CE donde también se plasma la regulación de un derecho de excepción.

El Gobierno, para desempeñar esta función de coerción y gozar de aquella facultad que permite reemplazar determinados preceptos jurídicos impuestos a los territorios con gobierno autonómico, como consecuencia de “la norma de lealtad” al principio autonómico, hace uso de:

---

<sup>130</sup> En el supuesto contrario se sitúa algún sector doctrinal, considerando el art. 155 CE como la demostración de una “suerte de estado de excepción” que opera con el objetivo de defender el principio autonómico pero sin acatar ninguna norma.

P. Cruz Villalón, en *“La protección extraordinaria del Estado”*, considera el art. 155 CE como una “dictadura constitucional”. Define a los entes sobre los que recae la competencia de ejercitar dicho artículo, como soberanos que deciden en situaciones de excepción.

<sup>131</sup> Álvarez Álvarez, Leonardo. *Teoría y Realidad Constitucional / La coerción estatal del Art. 155 CE en la estructura del estado Autonómico*. núm. 38, UNED, 2016, p. 295.

- La función legislativa, concretamente mediante la labor primera del Consejo de Ministros (Orden sobre el Acuerdo de las medidas necesarias) y posteriormente la aprobación del Senado.
- La función reglamentaria.
- La función ejecutiva.
- La función de dirección política del Estado, el papel desempeñado por el Gobierno de la Nación

El hecho de que una de las medidas troncales recogidas por el art. 155 CE sea “la posibilidad de disolver los órganos autonómicos”, es bastante cuestionado por la doctrina. Esta función de coerción solamente permite al Estado total poder ignorar, en determinados casos tasados, la distribución de competencias original y la imposición a cada uno de los sujetos que forman parte del sistema descentralizado de observar “las condiciones orgánicas y procedimentales” recogidas a lo largo del texto constitucional sobre el ámbito competencial. Todo este concepto se vería vulnerado si el hecho de suspender la autonomía propia de cada territorio y de disolver sus respectivos órganos estuviese al alcance del poder estatal<sup>132</sup>.

Suspender tanto los efectos de carácter jurídico derivados de cualquier actuación autonómica, como las autoridades que componen este ámbito territorial son medidas que se asocian con la facultad del art. 155 CE.

### **3.5.2. EL PROCEDIMIENTO DEL ART. 155 CE Y VÍAS DE IMPUGNACIÓN.**

La tramitación para la ejecución del art. 155 CE tiene que seguir un proceso que explicaremos a lo largo de este epígrafe y que ya ha sido mencionado en otros anteriores: la existencia de conductas contrarias al orden constitucional y que afecten de manera directa la garantía del interés general; estas conductas se transforman de supuestos de hecho en hechos probados tras la respuesta a un requerimiento del Gobierno dirigido hacia el Presidente

---

<sup>132</sup> En la CE falta una disposición que contenga algo similar al art. 100,1 incluido en la Constitución austriaca o al art. 126 de la Constitución italiana; Constituciones que contemplan cesar aquellos órganos pertenecientes a cada uno de los miembros, que a su vez conforman un sistema descentralizado, por parte del Estado central.

de la CCAA; en función de la respuesta a tal requerimiento, se procederá o no a la redacción de una serie de medidas por el Consejo de Ministros que finalmente aprobarán y dará permiso para su ejecución el Senado, la cámara con mayor representación autonómica a nivel del Estado central. Se debe certificar la existencia de una conducta que infrinja de manera continua y gravosa “la CE o el bloque de la constitucionalidad”, y por tanto sea considerada como un claro peligro para el correcto funcionamiento del “principio autonómico”.

Se debe aclarar que el mecanismo de ejecución sustitutoria contemplado en el art. 92,4 c) LOTC, no debe confundirse con la facultad que permite sustituir determinados preceptos jurídicos impuestos a las autonomías ante situaciones extraordinarias y que aparece reconocida por el art. 155 CE. La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo (LJCA) determina en su art. 108,1 que el juez o tribunal puede autorizar a otra administración pública el desempeño de una labor que paralelamente permita suplir los “actos jurídicamente debidos”<sup>133</sup>, incluso cabe la posibilidad de que esta actividad se realice al margen del régimen competencial establecido.

El concepto base de esta parte es el expuesto por Leonardo Álvarez Álvarez “una facultad de sustitución de la conducta jurídicamente impuesta (por la norma de lealtad) a través de normas de rango legislativo o reglamentario llamadas a desplegar su validez en los niveles superiores del ordenamiento, alterando el principio constitucional de división territorial del poder es una facultad solo posible a partir del art. 155 CE”<sup>134</sup>.

Una vez que “el supuesto de hecho” previsto por el art. 155 CE se considere manifiesto, dependerá del Gobierno de la Nación la puesta en marcha del mismo y su aplicación. Con anterioridad a su aplicación, la persona

---

<sup>133</sup> I. ARANGUREN PÉREZ Y J. J. GONZÁLEZ RIVAS, *Comentarios a la ley reguladora de la jurisdicción contenciosa administrativa 29/1990, de 13 de junio*: en esta disposición se afirma que “Cuando una entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley de forma que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada, una u otra, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario. Si transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local”.

<sup>134</sup> Álvarez Álvarez, Leonardo. *Teoría y Realidad Constitucional / La coerción estatal del Art. 155 CE en la estructura del estado Autonómico*. núm. 38, UNED, 2016, p.299.

al cargo de la presidencia del territorio autonómico debe haber sido advertida, mediante requerimiento, sobre su obligación de cumplir con el contenido del “principio de lealtad”; del cual se desprende el concepto de lealtad como un deber. Este requerimiento estará compuesto por una advertencia de que “en caso de no ser atendido”, recaerá sobre el Gobierno la facultad para poner en marcha el procedimiento previsto en el art. 155 CE bajo los términos establecidos. Suponiendo una actitud de completa indiferencia por parte del Presidente de la Comunidad Autónoma frente al requerimiento, el Gobierno actuará ejecutando todas las medidas constitucionales de las que dispone con el objetivo final de determinar una serie de “actos normativos de sustitución” o lo que hemos considerado en este trabajo como “medidas necesarias” para la seguridad y correcto cumplimiento del principio autonómico. Todo este proceso deberá contar con la aprobación del Senado por mayoría absoluta, ya que es el organismo de carácter estatal que presenta un carácter autonómico inherente y una calidad de representación autonómica plena.

Los límites a los que está sometido el art. 155 CE tienen su origen y fundamento en el “derecho de excepción” según el Constitucional, y son dos: la temporalidad y la proporcionalidad. Solamente se garantizará la eficacia del principio autonómico si las medidas que ejecute el Gobierno están justificadas según su idoneidad, necesidad y proporcionalidad. Una vez definidas las medidas, acordes con los límites que deben respetar, el Gobierno deberá obtener el consentimiento por parte de la “mayoría absoluta” del Senado; quien actuará como representante del bienestar presente y futuro de las CCAA frente al procedimiento recogido en el art. 155 CE.

El procedimiento prosigue con la presentación física (en papel) ante el Presidente de la Cámara de todos los documentos que detallan el “contenido y alcance de las medidas propuestas”; a la vez que el fundamento por el que se ha emitido una exigencia hacia el sujeto sobre el que recae la presidencia de la autonomía en cuestión y las múltiples razones que conforman la base de la inconstitucionalidad del incumplimiento. Una vez entregado al órgano destinado para ello, ya sea la Comisión General del conjunto de territorios autonómicos o al órgano constituido para ello de manera exclusiva (art. 189,2 RS), se producirá un requerimiento entre presidencias (del Senado a la CA) para la



presentación de toda la documentación pertinente: antecedente, datos y alegaciones, y el candidato a desempeñar una labor representativa frente la Comisión (art. 189,3 RS). La Comisión tendrá el deber de presentar una propuesta fundamentada sobre la proporcionalidad de las medidas con capacidad para ser ejecutadas por el Gobierno, teniendo éste autoridad para determinar los órganos y autoridades que posteriormente se encargarán de ejecutar las medidas acordadas.

Después de analizar el procedimiento para ejecutar lo previsto por el art. 155 CE, observamos que el papel desempeñado por el Senado va más allá de cumplir con su principal finalidad, la mera “aprobación o denegación” de las medidas presentadas; sino que es la parte representante de las CCAA encargada de “velar por sus intereses y de codefinir junto al Gobierno las medidas necesarias que constituyen el ejercicio de una función de Estado total del principio autonómico”<sup>135</sup>. La siguiente fase tendrá que pasar por el pleno del Senado, donde se procederá a la votación de las “medidas acordadas” por el Consejo de Ministros. Esta fase finalizará con la obtención de una mayoría absoluta (art. 189,5 RS). Con la aprobación de las medidas propuestas y cumplidas todas las formalidades necesarias para garantizar la calidad del procedimiento previsto por el art. 155 CE, se pondrá punto final a la ejecución del mismo tras la correspondiente publicación en el Boletín Oficial del Estado (no existe norma alguna que obligue a que se publique además en el Boletín Oficial del territorio autonómico en cuestión), de “las normas y actos llamados a sustituir la actividad de las CCAA con el objetivo de respetar y acatar el deber de lealtad con el principio autonómico”.

Dichas medidas, tienen una estructura fundamentada en el carácter constitucional que ha de aplicar el Gobierno en el ejercicio de sus funciones y que le han sido atribuidas por el art. 97 CE. Estas primeras vienen configuradas por la función legislativa, reglamentaria y ejecutiva; además de la función de dirección política del Estado.

Este carácter de “valor de ley”, “rango de ley” o “fuerza de ley” se lo otorga su caracterización como derecho de excepción. Esta función es

---

<sup>135</sup> Álvarez Álvarez, Leonardo. *Teoría y Realidad Constitucional / La coerción estatal del Art. 155 CE en la estructura del estado Autonómico*. núm. 38, UNED, 2016, p.300.

desempeñada por la facultad excepcional recogida y prevista en el art. 155 CE mediante la cual se determina la existencia de un nexo entre la función de Estado total y el deber de respetar “el principio autonómico”. En definitiva, todas y cada una de las herramientas utilizadas (ya sean de carácter legislativo o ejecutivo) de manera acorde a las especificaciones recogidas a lo largo del art. 155 CE, deben ser reconocidas como “disposiciones o actos con fuerza de ley”, con capacidad para ser impugnables mediante la posibilidad existente del “recurso de inconstitucionalidad” (art. 32 LOTC); aunque también cabe la posibilidad de recurrir al “recurso de amparo” contra aquellos actos que tienen como objetivo el ejercicio y aplicación de ciertas disposiciones en función de la situación a la que nos enfrentemos.

Una concepción del art. 155 CE como una posible irrupción del Estado central sobre las competencias autonómicas propias de cada territorio, sería completamente errónea. Podemos finalizar este trabajo considerando que la finalidad principal del art. 155 CE es autorizar de manera completamente excepcional, en base a una previa autorización obligatoria, una desvinculación de “las normas constitucionales y del bloque de la constitucionalidad”, en favor de “una facultad de sustitución de las normas y actos jurídicamente aprobados por el contenido activo y el respeto de la norma de lealtad al principio autonómico”<sup>136</sup> con el objetivo último de restaurar el orden constitucional puesto en peligro y de garantizar de nuevo el interés general del territorio nacional y autonómico.

### **3.6. CONCLUSIONES.**

Una vez analizado en profundidad la aplicación del art. 155 CE, considero algunas de las ideas plasmadas a continuación como fundamentales y aclaratorias:

- La existencia de un sentimiento nacionalista dentro del territorio que ocupa la CCAA de Cataluña es una realidad existente desde hace varios siglos, pero desde la década de los 80 varios grupos políticos

---

<sup>136</sup> Álvarez Álvarez, Leonardo. *Teoría y Realidad Constitucional / La coerción estatal del Art. 155 CE en la estructura del estado Autonómico*. núm. 38, UNED, 2016, p.301.

han luchado por una independencia del Estado español la configuración de Cataluña como un país independiente.

- Múltiples organismos autonómicos de Cataluña, como el Parlamento catalán, han manifestado reiteradas veces el objetivo político de sus leyes y actos. El problema surge cuando no se respeta la Constitución y se contraviene el interés general de toda una Nación.
- La declaración de independencia por el Presidente de Cataluña Carles Puigdemont fue considerado como un acto de tremenda inconstitucionalidad; por ello el Gobierno de Mariano Rajoy le envió un requerimiento de confirmación de tal declaración de independencia como fundamento básico para poder proceder con la aplicación del Art. 155 CE.
- La Orden PRA/1034/2017 es el documento base sobre el que gira toda la aplicación del Art. 155 CE; ya que recoge todas y cada una de las medidas necesarias contempladas por el Consejo de Ministros con las que poder obligar a los distintos órganos e instituciones autonómicas al cumplimiento de sus obligaciones.
- El Senado es el organismo con competencia única para determinar y concretar lo máximo posible las medidas a ejecutar como consecuencia de la aplicación del Art. 155 CE. Dicha cámara destaca por ser la máxima representación autonómica a nivel estatal y por tanto es el organismo que mayor protección aporta ante disputas entre el Gobierno estatal y el Gobierno autonómico.
- Las consecuencias de la aplicación del Art. 155 CE afecta únicamente al Ejecutivo estatal y al Ejecutivo autonómico. El resto de competencias ordinarias propias de las autonomías no pueden ser intervenidas o absorbidas por el Gobierno, ya que de esta manera se produciría un peligro hacia la seguridad jurídica e interés general.
- La organización del territorio nacional se rige por un sistema descentralizado, dando lugar a la existencia de territorios autonómicos denominados como CCAA. Todos y cada uno de estos territorios deben respetar el art. 2 CE "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e

indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

- Del principio autonómico se desglosan una serie de obligaciones que han de ser respetadas por todos y cada uno de los territorios autonómicos que conforman la Nación Española. El control de este cumplimiento recae sobre una serie de órganos pertenecientes al estado central (el Gobierno y el Senado) y que se recoge a lo largo del art. 155 CE.
- Como consecuencia de la “unidad jurídica” que se desprende del art. 2 CE, el principio autonómico se ve limitado en su capacidad de funcionamiento. El principio autonómico ejerce una función dual; es decir, al mismo tiempo que promueve una descentralización territorial de determinados órganos del Estado central, debe garantizar la lealtad de los territorios autonómicos al funcionamiento del Estado autonómico.
- La puesta en marcha y ejecución del procedimiento previsto en el art. 155 CE se produce cuando “el deber de lealtad” impuesto por el principio autonómico a las CCAA no es respetado. Es en este momento cuando la coerción estatal actúa frente a aquellos comportamientos que vulneren cualitativa o cuantitativamente las normas de “la CE y del bloque de la constitucionalidad”, suponiendo un claro riesgo para el reparto competencial y el correcto funcionamiento del sistema descentralizado.
- Según el art. 155 CE, reconoce como supuesto de hecho “si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España”.
- El TC al desempeñar el papel que le corresponde como legislador negativo y considerar el contenido de “la norma de lealtad” como un contenido activo; no solamente actúa vetando aquellos comportamientos que afecten de manera directa el correcto funcionamiento del sistema descentralizado, sino que va a obligar a

todos y cada uno de los miembros que conforman este sistema a ser partícipes de un funcionamiento eficaz y acorde al principio de lealtad.

- Como consecuencia de la consideración del TC como “legislador negativo”, resulta necesaria la existencia de una facultad que permita a determinados órganos ejercer sustitutivamente la función de vigilancia y respeto de la obligación de acatar el principio autonómico. Esta situación es la prevista por el art. 155 CE sobre el principio autonómico.
- El art. 155 CE desarrolla una serie de “medidas necesarias” que solamente serán ejecutadas si se produce el fracaso de “los medios de ejecución” derivados de las resoluciones del TC y recogidos en el art. 92.4 LOTC. Para la aplicación de estas “medidas necesarias” es necesario contar con un respaldo del Senado certificado mediante mayoría absoluta.
- Las “medidas necesarias” en su ejecución han de cumplir en todo momento notas de proporcionalidad y temporalidad.
- Las últimas Sentencias pronunciadas por el Tribunal Constitucional el pasado 2 de julio de 2019 sobre todo lo concerniente a los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el Acuerdo del 27 de octubre de 2017 pueden considerarse como la jurisprudencia más actualizada en lo relativo a los múltiples procedimientos que deben respetarse a la hora de ejecutar el mecanismo de protección de carácter extraordinario contemplado en el Art. 155 CE.
- Desde un punto de vista personal, las STC 5884-2017 y 143-2018 deben ser consideradas como la jurisprudencia que contiene actualmente una perfecta hoja de ruta que poder seguir en el caso de ser necesario recurrir nuevamente a la aplicación del Art. 155 CE.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Pérez Royo, Javier y Carrasco Durán, Manuel (2010). *Curso de derecho constitucional*. 15ª ed. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.
- Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (2006). *Recomendación 1735*. Official Journal of the European Union.
- Álvarez Álvarez, Leonardo (2016). *Teoría y Realidad Constitucional / La coerción estatal del Art. 155 CE en la estructura del estado Autonomico*, núm 38, UNED, pp. 277-304.
- Álvarez Álvarez, Leonardo (2008). *La lealtad constitucional en la Constitución Española de 1978*, CEPC, Madrid, pp. 180 y ss.
- Álvarez Álvarez, Leonardo (2008). *La función de la lealtad en Estado autonómico*, Teoría y Realidad Constitucional, núm 22, UNED, pp 193 y ss.
- Fossas Espadaler, Enric (2008). *El principio dispositivo en el Estado autonómico*. Revista de Derecho Político, 0(71-72), UNED, pp.151-173.
- Cruz Villalón, Pedro (2009). *La dificultad del Tribunal Constitucional como garante de la autonomía territorial*, 19ª ed, RJUAM, pp.101-111.
- Cruz Villalón, Pedro. (1980). *El estado de sitio y la Constitución*.
- Cruz Villalón, Pedro (1984). Coerción estatal. En: Juan José González Encinar (Ed.), *Diccionario del sistema político español*. Madrid: AKAL.
- I. Aranguren Pérez y J. J. González Rivas, *Comentarios a la ley reguladora de la jurisdicción contenciosa administrativa 29/1990*, de 13 de junio.

- Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña, ed. (27 de septiembre de 2012). «*Propuesta de resolución aprobada en el Parlament de Catalunya*» / Ref.: 255JTN26091200034
- Diario de sesiones, Parlamento de Cataluña, ed. (13 de marzo de 2013). «Número d'expedient: 250-00226/10»
- Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, ed. (8 de abril de 2014), Núm. 192, sesión plenaria núm. 180.
- March, Oriol (2018). *Los entresijos del 'procés'*. Madrid: Los Libros de la Catarata. Pp. 96-97.
- Urías, Joaquín (2019). *El Artículo 155 CE: alcance y límites de una excepción constitucional*. Núm. especial art. 155 CE, Revista Catalana de Dret Públic, pp.101-114
- Albertí, Enoch (2018). Cuestiones constitucionales en torno a la aplicación del artículo 155 CE en el conflicto de Cataluña. *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, pág. 27.
- García Torres, Jesús (1984). El artículo 155 de la Constitución Española y el principio constitucional de autonomía. En: VV. AA., *Organización territorial del Estado. Comunidades Autónomas*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Virgala Foruria, Eduardo (2005). *La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución*. Revista Española de Derecho Constitucional, (73).
- Lafuente Balle, José María (2018). *El art. 155 de la Constitución española: examen doctrinal y comparado*. Revista de Derecho Político, (102).

## **WEBGRAFÍA**

- Cruz Villalón, Pedro. (enero-junio 2017). *Entre proporcionalidad e identidad: Las claves de la excepcionalidad en el momento actual*. [online] Ugr.es. Disponible en: [http://www.ugr.es/~redce/REDCE27/articulos/11\\_CRUZ.htm](http://www.ugr.es/~redce/REDCE27/articulos/11_CRUZ.htm) [Consulta 5 Abr. 2018].
- Ara.cat. (septiembre 2012). *Mas: "Ha arribat l'hora que el poble de Catalunya exerceixi el dret a l'autodeterminació"*. [online] Disponible en: [https://www.ara.cat/politica/Mas-Ha-Catalunya-exerceixi-lautodeterminacio\\_0\\_780522085.html](https://www.ara.cat/politica/Mas-Ha-Catalunya-exerceixi-lautodeterminacio_0_780522085.html) [Consulta 10 Feb. 2019].
- ABC (mayo de 2013). *El Tribunal Constitucional suspende la declaración soberanista del Parlamento catalán*. [online] Disponible en: <https://www.abc.es/espana/20130508/abci-constitucional-declaracion-catalana-201305081352.html> [Consulta 13 Feb. 2019].
- Gutierrez Calvo, Vera. (18 de julio 2014). *Paso a paso hacia la consulta*. [online] EL PAÍS. Disponible en: [https://elpais.com/politica/2014/07/18/actualidad/1405709217\\_624648.html](https://elpais.com/politica/2014/07/18/actualidad/1405709217_624648.html) [Consulta 16 Feb. 2019].
- Europapress.es. (junio de 2015). *TC también declara inconstitucional la consulta alternativa del 9-N en Cataluña*. [online] Disponible en: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-tc-tambien-declara-inconstitucional-consulta-alternativa-cataluna-20150611144211.html> [Consulta 21 Feb. 2019].
- Julve, Rafa. (27 de octubre de 2015). *"JxSí y la CUP registran en el Parlament la declaración de "inicio del proceso" hacia la independencia"*. [online] elperiodico. Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/politica/20151027/declaracion-inicio-proceso-independencia-cup-junts-pel-si-4621507> [Consulta 22 Feb. 2018].
- Govern.cat. (25 de agosto de 2016). *Govern.cat - Generalitat de Catalunya*. [online] Disponible en: <https://govern.cat/salaprensa/404> [Consulta 11 Mar. 2019].



- Cruz Martín, M<sup>a</sup> Carmen. (8 de septiembre de 2017). *¿Qué dice la ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la república?* - RTVE.es. [online] RTVE.es. Disponible en: <http://www.rtve.es/noticias/20170908/como-ley-transitoriedad-juridica-fundacional-republica/1610630.shtml> [Consulta 17 Mar. 2019].
- J. Pérez, Fernando; López-Fonseca, Óscar; Carranco, Rebeca (octubre de 2017). *La clausura de los colegios deriva en fricciones entre los Mossos y la Policía y la Guardia Civil.* [online] EL PAÍS. Disponible en: [https://elpais.com/politica/2017/10/01/actualidad/1506860451\\_291577.html](https://elpais.com/politica/2017/10/01/actualidad/1506860451_291577.html) [Consulta 20 Mar. 2019].
- Confidencial, E. (octubre de 2017). *Vídeos de agresiones entre policías, mossos y guardias civiles en Cataluña por el 1-O.* [online] El Confidencial. Disponible en: [https://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2017-10-01/videos-agresiones-policias-guardias-referendum-cataluna\\_1453100/](https://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2017-10-01/videos-agresiones-policias-guardias-referendum-cataluna_1453100/) [Consulta 20 Mar. 2019].
- Recuero, Marisa. (5 de abril de 2018). *La juez Lamela procesa a Trapero por sedición y organización criminal.* [online] EL MUNDO. Disponible en: <https://www.elmundo.es/espana/2018/04/05/5ac5ef7222601de8588b463f.html> [Consulta 19 abr. 2019].
- Lázaro, Fernando; Nazca, J. (7 marzo de 2018). *Los Mossos manipularon actas del 1-O para engañar a la Fiscalía.* [online] EL MUNDO. Disponible en: <https://www.elmundo.es/cataluna/2018/03/07/5a9eefb322601d97498b4584.html> [Consulta 19 abr. 2019].
- Escrivá, Ángeles., Urreiztieta, Esteban. (3 marzo de 2018). *La Guardia Civil acusa a los Mossos de espiar a sus agentes con "ojeadores civiles" durante el 1-O.* [online] EL MUNDO. Disponible en: <https://www.elmundo.es/espana/2018/03/03/5a99c1c1e5fdea646c8b4606.html> [Consulta 20 abr. 2019].
- Sallés, Quico (1 de octubre de 2017). *Referéndum: ¿Qué es el censo universal en el referéndum en Catalunya?* [online] La Vanguardia.

- Disponible en:  
<https://www.lavanguardia.com/politica/20171001/431692369902/govern-censo-universal-referendum-1-o.html> [Consulta 22 abr. 2019].
- Deia. (1 de octubre de 2017). *El Gobierno español da por "desbaratado" el referéndum tras el cambio de las normas a 45 minutos de la votación*. Deia, Noticias de Bizkaia. [online] Disponible en: <https://www.deia.eus/2017/10/01/politica/estado/el-gobierno-da-por-desbaratado-el-referendum-tras-el-cambio-de-las-normas-a-45-minutos-de-la-votacion-> [Consulta 17 abr. 2019].
  - Miquel Noguer, C. (11 de octubre de 2017). *Puigdemont prolonga la tensión con una secesión en diferido*. [online] EL PAÍS. Disponible en: [https://elpais.com/ccaa/2017/10/10/catalunya/1507624143\\_410500.html](https://elpais.com/ccaa/2017/10/10/catalunya/1507624143_410500.html) [Consulta 23 Apr. 2019].
  - Juan José Mateo, A. (11 de octubre de 2017). *Rajoy pide a Puigdemont que confirme la declaración de independencia para aplicar el artículo 155*. [online] EL PAÍS. Disponible en: [https://elpais.com/politica/2017/10/11/actualidad/1507704870\\_996951.html](https://elpais.com/politica/2017/10/11/actualidad/1507704870_996951.html) [Consulta 5 May 2019].
  - Carlota Guindal (27 de enero de 2018). *El Tribunal Constitucional permite la investidura de Puigdemont pero debe regresar a España*. [online] La Vanguardia. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20180127/44340798791/tribunal-constitucional-condiciona-investidura-puigdemont-regrese-espana.html> [Consulta 22 May 2019].
  - Guindal, Carlota (23 de marzo de 2018). *El juez ordena reactivar las órdenes internacionales de detención para Puigdemont, Rovira y los cuatro exconsellers*. [online] La Vanguardia. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20180323/441874084029/ts-euroorden-detencion-puigdemont-ponsati-serret-puig-comin.html> [Consulta 15 May 2019].
  - Pardo Torregrosa, Iñaki (25 de marzo de 2018). *Torrent acusa al Estado de perseguir el corazón de la democracia y llama a la calma y a la no violencia*. [online] La Vanguardia. Disponible en:

<https://www.lavanguardia.com/politica/20180325/441947996523/roger-torrent-estado-perseguir-corazon-democracia-calma-no-violencia-dialogo.html> [Consulta 26 Jun. 2019].

- Agencias, Neumünster (5 abril del 2018). *Puigdemont: La Justicia alemana deja en libertad al expresident y descarta el delito de rebelión*. [online] La Vanguardia. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20180405/442207871883/puigdemont-libre-descarta-rebelion.html> [Consulta 22 May 2019].
- Villalonga, Carles (2 de julio de 2018). *Catalunya: El nuevo Govern de Torra toma posesión en un acto reivindicativo*. [online] La Vanguardia. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20180602/444008791316/govern-torra-consellers-acto-reivindicativo-155.html> [Consulta 18 May 2019].

## ANEXO NORMATIVO

---

- Constitución Española 1978.
- Constitución Española 1931.
- Constitución de Cádiz 1812.
- Ley Fundamental de Bonn de 1949.
- Verfassung des Norddeutschen Bundes de 1867.
- Constitución de Weimar de 1919.
- Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, *Boletín Oficial del Estado*, número 64, de 16 de marzo de 2016.
- Constitución del Reich de 1871.
- DECRETO 129/2014, de 27 de septiembre, por el que se publica la convocatoria de la consulta popular no refrendaria sobre el futuro político de Cataluña, *DOGC*, número 6715<sup>a</sup>, de 27 de septiembre de 2014.
- Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, *Boletín Oficial del Estado*, número 239, de 5 de octubre de 1979.
- Constitución Francesa de la V República.
- Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, *Boletín Oficial del Estado*, número 134, de 5 de junio de 1981.
- Estatuto Autonómico de Cataluña de 1979.
- Estatuto Autonómico de Cataluña de 2006.
- Estatuto Autonómico de Andalucía.
- Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, “*Por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, por el que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución, se tiene por no atendido el requerimiento planteado al M. H. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, para que la Generalitat de Cataluña proceda al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de sus actuaciones gravemente contrarias al interés general, y se proponen al Senado para su aprobación las medidas necesarias para*

*garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del mencionado interés general”, BOE, Núm. 260, Pp. 103529- 103544.*

- Resolución de las Cortes Generales, 27 de octubre de 2017, *“Por la que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución”, BOE, Núm. 260, referencia 12327.*
- «Proposta per a presentar a la Mesa del Congrés dels Diputats la Proposició de llei orgànica de delegació a la Generalitat de Catalunya de la competència per a autoritzar, convocar i celebrar un referèndum sobre el futur polític de Catalunya». *Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña, número 221, 17 de diciembre de 2013, pp.7-9.*
- Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña (Núm. 6715 – 27 de septiembre de 2014): LEY 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.
- Dictamen del Consejo de Estado, 28 de septiembre de 2014, Núm. 964/2014, «Recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.», *BOE*.
- Dictamen del Consejo de Estado, 28 de septiembre de 2014, Núm. 965/2014, «Impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas previstas en el artículo 161.2 de la Constitución contra el Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña.», *BOE*.
- LEY del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación.
- Dictamen del Consejo de Estado, 7 de septiembre de 2017, Núm. 793/2017, «Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de 6 de septiembre de 2017, de la Generalitat de Cataluña, de referéndum de autodeterminación», *BOE*.

- Nota Informativa del Tribunal Constitucional, 2 de julio de 2019, Núm. 86/2019, «El Pleno del TC por unanimidad avala la aplicación del Art. 155 CE en Cataluña», *BOE*.

## RESOLUCIONES

---

- Sentencia Nº 31/2010, Tribunal Constitucional, de 28 de junio de 2010 (BOE núm. 172, de 16 de julio de 2010).
- Sentencia Nº 42/2014, Tribunal Constitucional, de 25 de marzo de 2014 (BOE núm. 87, de 10 de abril de 2014)
- Sentencia Nº 1/1982, Tribunal Constitucional, de 28 de enero de 1982. (BOE núm. 49, de 26 de febrero de 1982).
- Sentencia Nº 88/1986, Tribunal Constitucional, de 1 de julio de 1986. (BOE núm. 174, de 22 de julio de 1986).
- Sentencia Nº 64/1990, Tribunal Constitucional, de 5 de abril de 1990. (BOE núm. 109, de 7 de mayo de 1990).
- Sentencia Nº 16/1984, Tribunal Constitucional, de 6 de febrero de 1984. (BOE núm. 59, de 9 de marzo de 1984).
- Sentencia Nº 4/1981, Tribunal Constitucional, de 2 de febrero de 1981. (BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1981).
- Sentencia Nº 25/1981, Tribunal Constitucional, de 14 de Julio de 1981. (BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1981).
- Sentencia Nº 31/2010, Tribunal Constitucional, de 28 de junio de 2010. (BOE núm. 172, de 16 de julio de 2010).
- Sentencia Nº 247/2007, Tribunal Constitucional, de 12 de diciembre de 2007. (BOE núm. 13, de 15 de enero de 2008).
- Sentencia Nº 31/2015, Tribunal Constitucional, de 25 de febrero de 2015. (BOE núm. 64, de 16 de marzo de 2015).

- Sentencia Nº 259/2015, Tribunal Constitucional, de 2 de diciembre de 2015. (BOE núm. 10, de 12 de enero de 2016).
- Sentencia Nº 49/1988, Tribunal Constitucional, de 22 de marzo de 1988. (BOE núm. 89, de 13 de abril de 1988).
- Sentencia Nº 32/2015, Tribunal Constitucional, de 25 de febrero de 2015. (BOE núm. 64, de 16 de marzo de 2015).
- Sentencia Nº 138/2015, Tribunal Constitucional, de 11 de junio de 2015. (BOE núm. 160, de 6 de julio de 2015).
- Sentencia Nº 47/2018, Tribunal Constitucional, de 26 de abril de 2018. (BOE núm. 130, de 29 de mayo de 2018). Recurso de amparo 5239-2017.
- Sentencia Nº 18/1982, Tribunal Constitucional, de 4 de mayo de 1982. (BOE núm. 118, de 18 de mayo de 1982).
- Sentencia Nº 209/1990, Tribunal Constitucional, de 20 de diciembre de 1990. (BOE núm. 9, de 10 de enero de 1991).
- Sentencia Nº 166/2000, Tribunal Constitucional, de 15 de junio del 2000. (BOE núm. 165, de 11 de julio del 2000).
- Sentencia Nº 199/1987, Tribunal Constitucional, de 16 de diciembre de 1987. (BOE núm. 7, de 8 de enero de 1988).
- Sentencia Nº 602/2019, Tribunal Supremo, de 12 de febrero de 2019. (CGPJ, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 26 de febrero de 2019).
- Sentencia Nº 653/2019, Tribunal Supremo, de 14 de mayo de 2019. (Consejo de Ministros, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 21 de mayo de 2019).



- Resolución 5/X, Parlamento de Cataluña, 23 de enero de 2013. *“per la qual s’aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya”*, Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña.
- Resolución 17/X, Parlamento de Cataluña, 13 de marzo de 2013. *“la iniciació d'un diàleg amb el Govern de l'Estat per a fer possible la celebració d'una consulta sobre el futur de Catalunya”*, Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña.
- Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional, de 2 de julio de 2019, sobre el *“recurso de inconstitucionalidad 5884-2017, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo parlamentario Unidos-Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados, contra el Acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, mediante el que se aprueban medidas requeridas por el Gobierno al amparo del artículo 155 de la Constitución”*, pp 1-117.
- Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional, de 2 de julio de 2019, sobre el *“el recurso de inconstitucionalidad 143-2018, interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra el Acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, mediante el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno al amparo del art. 155 de la Constitución, publicado mediante Resolución de 27 de octubre de 2017, así como contra todas las disposiciones que se han dictado, sin solución de continuidad, en desarrollo o como complemento o adición de aquellas medidas”*, pp 1-79.